



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"



ANALISIS JURIDICO SOBRE LA DESAPARICION DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR DERECHO CONSTITUCIONAL QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: JOSE ALONSO PEREZ REYES

ASESOR: LUCIANO AGUIRRE GOMEZ.



JUNIO 2000.

78142



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A MIS PADRES: JESUS PEREZ Y EDELMIRA REYES.
POR QUE GRACIAS A SU TRABAJO, APOYO, DEDICACIÓN Y
DESVELO, PERO SOBRE TODO, POR SU AMOR HE LOGRADO
LLEGAR HASTA AQUÍ.

GRACIAS.

A MI ESPOSA: LOURDES FANO.
CON TODO MI AMOR POR SU COMPRENSIÓN Y APOYO.

GRACIAS.

A MIS HERMANOS: JESUS, JOSE JUAN Y SANDRA PEREZ REYES.
POR QUE CON SU EJEMPLO Y SU GRAN AMISTAD, ME
AYUDARON A LLEGAR HASTA ESTE MOMENTO.

GRACIAS POR ESTAR CONMIGO

A MI UNIVERSIDAD Y EN ESPECIAL A MI QUERIDA ESCUELA
ACATLAN

A MI ASESOR: LUCIANO AGUIRRE GOMEZ.
POR SU APOYO Y EJEMPLO

GRACIAS

A MI AMIGO Y MENTOR: LIC. VICTOR MANUEL PEÑA CASTAÑEDA

GRACIAS

A MI SOBRINO: DIEGO POR SUS RATOS DE ALEGRÍA.

GRACIAS

A TODA ESA GENTE QUE DE ALGUN MODO HA COMPARTIDO CONMIGO, BUENOS Y
MALOS MOMENTOS, QUE ME HA APOYADO EN ESTA GRAN META.

MUCHAS GRACIAS

INDICE

ANALISIS JURIDICO SOBRE LA DESAPARICION DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

	PAG.
INTRODUCCION	1
1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.	
1.1 Génesis de la declaración de desaparición de los poderes de las Entidades Federativas.	10
1.2. La desaparición de Poderes en la Constitución de 1917.	17
1.3 Del Otorgamiento de la facultad al Senado para desaparecer los poderes en las entidades federativas	20
11.- INTERPRETACION DEL ARTICULO 76 FRACCIÓN v DE LA CONSTITUCION DE 1917. (Y SU APLICACIÓN PRACTICA).	26
2.1 La Intervención federal.	26
2.2 Facultad del Senado para desaparecer los poderes en las entidades federativas	30
111.- REGLAS PARA LA CÁMARA DE SENADORES Y A SUS INTEGRANTES.	36
3.1 Irrelegibilidad relativa de los senadores	37
3.2 Fuero de los Senadores.	40
3.3. Exclusividad en el desempeño de su cargo.	44

IV.- LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN V DEL ARTICULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.	46
4.1 Reglamentación de la fracción V del artículo 76	46
4.2 Situación y perspectivas de la fracción V del artículo 76 en la actualidad.	51
V.- JUICIO CRITICO SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.	63
5.1. En cuanto a las reformas y adiciones a la Constitución de la república del 13 de NOVIEMBRE DE 1874.	64
5.2. En cuanto a la Constitución de 1917.	68
5.3 En cuanto a su aplicación practica.	72
5.4 Casos en que procede la Desaparición de Poderes.	79
CONCLUSIONES	83
BIBLIOGRAFIA	87
HEMEROGRAFIA	89

INTRODUCCION

Estaremos de acuerdo, que la más peligrosa facultad exclusiva que se ha conferido al Senado, por lo que toca a sus relaciones y determinaciones respecto de los Poderes constituidos de un Estado, es indudablemente la consignada en la fracción V del artículo 76 y que mal interpretada o entendida en un sentido de amplitud abusiva daría el traste con la estabilidad de las organizaciones políticas locales, y, lo que es todavía de más graves consecuencias, desfiguraría o suprimiría por completo el régimen federal establecido por la Constitución.

“ La fracción V referida expresa que es facultad exclusiva del Senado “declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocara a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el senado a propuesta en terna de Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no provean el caso.” Como se ve, la facultad que corresponde al senado y de modo subsidiario a la comisión permanente, es estrictamente limitada, y su verdadero alcance y significación no

puede ser otro que constatar un hecho ocurrido, como es el de la desaparición real de las autoridades constitucionales de un Estado, y así dar los primeros pasos para la reconstitución legal de ese mismo Estado por medio del nombramiento de un Gobernador provisional. Este último solo tiene por misión, convocar a elecciones en los términos previstos por las leyes locales.

Por que aceptar la extensión caprichosa y arbitraria que se le ha querido dar en estos tiempos y muy particularmente, que dentro de nuestro orden constitucional no es poder político de significación alguna, sino apenas una Comisión transitoria del Congreso para llenar ciertas formalidades y cumplir determinados actos durante los recesos de aquel; aceptar repetimos, la extensión arbitraria dada a esa facultad y que consiste en declarar en plena paz, en pleno funcionamiento normal de las instituciones políticas de un Estado, la desaparición de sus poderes, solo por que se imputen determinados hechos delictuosos o incitares al Gobernador o a la legislatura o lo que es mas grave, por que se les considere indisciplinados u hostiles a la fracción o partido dominante en el Gobierno o e l las Cámaras, es consagrar de una manera sistemáticamente el atentado y la intervención sin derecho de los Poderes Federales en la autonomía local. Así se realizaria de hecho la aspiración de los centralistas o conservadores del pasado siglo, que lucharan inútilmente durante tantos años por transformar los Estados en departamentos con mandatarios nombrados por el Gobierno Central, substituyendo definitivamente la Federación por un Estado unitario, nacional sin Entidades Políticas autónomas.

El texto legal examinado a la luz de los principios y aplicado conforme a la conveniencia de los intereses nacionales no puede tener otro objeto que el de hacer constar por medio de un órgano federal imparcial, como es el senado, la existencia de una situación extralegal, a la que es indispensable poner el remedio correspondiente; pero nunca sé penso ni se quiso nombrar un arbitro supremo que calificara la actuación política de los funcionarios locales y que pudiera en todo tiempo removerlos y substituirlos a su quizá; por que para haber llegado a ese grado habría sido más constitucional, aun que más atentatorio, consignar de una vez la facultad expresa del senado de nombrar y remover libremente a los titulares de los Altos Poderes de un Estado cuando lo estimara conveniente. Claro que no queremos llegar al Extremo opuesto que sostienen algunos interpretes de nuestro derecho Constitucional, y que consiste en no reconocer a la Cámara de Senadores más simple función notarial, por decirlo de la siguiente forma: para certificar que realmente han desaparecido los poderes de un Estado y que debe designarse por ese motivo un Gobernador provisional.

Tendríamos que hacer notar que tal arbitro es decir, el mencionado anteriormente, por mezquino e inútil no valdría la pena haberlo conferido a una autoridad federal, y tanto menos cuando que sus ejercicios puede dar origen a conflictos entre la federación y los Estados, No; no aceptaremos que el senado tiene mas que una función declarativa para la comprobación de un hecho; la de calificar y apreciar dentro del terreno político y legal, esto es se debe calificar si deber considerarse a no como Poderes Constitucionales los que actúen en momento dado dentro de una Entidad Federativa, pero pensamos que para llenar tal

objeto tiene forzosamente que examinar las circunstancias del caso, comprobar la no existencia de los Poderes que de efecto atenten la soberanía local, y fundar su determinación sobre la realidad de los hechos y en la doctrina de nuestra ley Suprema.

De otra manera no esta justificado que se otorgue esta necesaria y conveniente facultad al Senado, que bien aplicada si sirve para mantener el orden legal dentro de los Estados y el equilibrio político de nuestro régimen federativo.

El objetivo del trabajo que se realizara es aportar una opinión en cuanto a la posición de estudiante de la Carrera de Derecho , El artículo 76 en su fracción V otorga un poder al Senado que a nuestro juicio resulta excesivo en cuanto a sus funciones ya que a nuestro parecer cada Estado debería regular en su Constitución local un evento como estos, aunque también haremos comentarios del por que algunos Estados se regulan esta disposición y otros no, ya que ¿ Quien tendrá la facultad de desaparecer los poderes en las entidades federativas, si los mismos funcionarios que ostentan el Poder incurren en ilícitos ?, así entonces tenemos que existen dos posiciones adaptadas por las Constituciones de los Estados cuando se aplica el Artículo 76 Constitucional, el problema y en parte nuestro objetivo también es tratar de dar una opinión acerca de ello. en gran numero de ellas solo indica la manera de como se han de solucionar las ausencias definitivas del Gobernador, y son unas cuantas las Constituciones que indican el procedimiento a seguir cuando se ha aplicado la fracción V del Artículo 76 Constitucional, con el propósito de restablecer los Poderes Estatales que fueras declarados desaparecidos, de igual manera las constituciones

Locales establecer los requisitos que deben tener los individuos que son nombrados **Gobernadores**.

Es uno de nuestros objetivos principales hacer notar que los Estados amparándose en la fracción que se comenta, que ordena que la facultad concebida al Senado solo procederá si en las Constituciones Locales no se regula el caso, por lo que creemos que debe de reglamentarse con precisión los casos en que se considere que uno o varios o todos los poderes cesen de funcionar, así como los medios para substituirlos individual o colectivamente, para que nunca deje de existir el orden Constitucional .

Uno mas de nuestro objetivos es en cuanto a la intervención de la Suprema Corte de Justicia, es decir, aportar una opción proponiendo una solución es cuanto a la no intervención de este órgano, ya que encontramos que la Suprema Corte de Justicia nunca a intervenido cuando se trata de la desaparición de Poderes, ya que nunca ha sustentado criterio ni interpretación alguna y ha enmudecido ante las arbitrarias aplicaciones del Artículo y fracción que se estudiaron en el presente trabajo. En gran numero de veces se ha promovido el juicio de Amparo por los Titulares de los Poderes desaparecidos y la Corte se ha declarado incompetente, con fundamento de que se trata de cuestiones políticas y no jurídicas.

El ultimo de nuestros objetivos, pero no por ello menos importante que los demás es sobre la intervención del Poder Ejecutivo, esto es, el Presidente de la República es requerido

por el Senado para presentar la terna relativa para nombrar Gobernador Provisional, vertiremos comentarios para realizar una posible opción de solución para este evento, esto es cuando en un momento dado el mismo Senado procede a declarar que han desaparecido los Poderes en una situación extralegal y contraviniendo lo preceptuado por la Constitución Federal, entonces el Presidente debe negarse a proponer la terna por considerar que se están realizando actos arbitrarios y desapegados a Derecho .

Sobre de esta cuestión haremos un análisis y aportaremos una opinión objetiva en cuanto al tema citado.

En el Anterior Planeamiento del problema que hicimos se hizo referencia a las malas interpretaciones que se pueden realizar por parte de algunos tratadistas e incluso funcionarios de Gobierno por tanto, para hacer una prevención de los atentados y abusos por esta mala interpretación que se da y se seguirá dando al texto del artículo 76, podríamos decir algunas soluciones para preservar la soberanía de los Estados y lograr el respeto que merecen sus autoridades cuando actúen dentro de la ley. podemos mencionar que los Estados, amparándose en la disposición misma de la fracción V que comentamos, que manda que la facultad concedida en ella solo deba aplicarse si las Constituciones locales no proveen la solución, deben cuidar de reglamentar con la mayor precisión y detalles todos los casos en que pueda considerarse que uno o varios o todos los Poderes cesen de funcionar, así como los medios para substituirlos individual o colectivamente de tal modo que nunca deje de existir el orden Constitucional.

Con lo anterior mencionado podemos decir que se lograria cerrar la puerta a todas las intervenciones que con cualquier pretexto pudiera intentar el Senado. En esa situación no tendrá casi nunca ese órgano federal capacidad estatal para resolver conflictos políticos de carácter regional, y de tal causa contribuirá a que cesen las suspicaciones, las desconfianzas y las fricciones entre los gobernantes locales y federales, lográndose a la vez el respeto y la buena voluntad los habitantes de los Estados para el Gobierno Central. Y no hay duda que esta es la interpretación que debe darse al ultimo inciso de la fracción V del artículo 76, que por error pudiera creerse solo aplicable al funcionario que deba ser nombrado gobernador provisional, por la exposición de motivos presentada por las Comisiones unidas de Constitución al Congreso de Querétaro, el 11 de enero de 1917, al señalar varios textos de la Constitución de 57 que resultaban modificados, se menciono entre otros : ‘ La fracción V del artículo 76, que tiene por objeto poner mas requisitos a la peligrosa facultad del Senado de declarar que han desaparecido los Poderes de un Estado , y del Ejecutivo para nombrarle Gobernador, y en la que se deja la puerta abierta a la resolución que al problema de las Constituciones locales, ahora que se reforme a consecuencia de la nueva Constitución’.

Con lo anterior queremos no otra cosa sino demostrar que se reservo de manera preferente la decisión de este asunto a lo que las leyes de los Estados pudieran establecer. Por eso al texto de la fracción V se le agrego un inciso final que lo diferencia completamente del que tenia en la Constitución del 57. El inciso adicionado y que abarcan

todas las prevenciones contenidas en dicha fracción, dice textualmente “Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no provean el caso “.

Existe otra diferencia de importancia entre las redacciones dadas a la fracción que comentamos en la Constitución anterior y en la vigente , y es que la del 57 daba derecho al Senado para intervenir cuando hubieran desaparecido los Poderes Legislativo y Ejecutivo de un Estado mientras que la de 17 exige que la desaparición sea de todos los Poderes, y por consiguiente debe comprenderse entre ellos también el judicial, circunstancias de Senado . En la discusión habida en el Constituyente de Querétaro con motivo del dictamen presentado sobre el asunto, el licenciado Machorro Narvaez miembro de la comisión dictaminadora, dijo desde la tribuna lo siguiente ; “Para cambiar la redacción de la fracción V se tuvieron en cuenta dos razones: una , que la discusión de este artículo se había suscitado desde el tiempo de la Constitución de 57, y el debate verso sobre si bastaba la desaparición de uno solo de los poderes o si era necesario que se verificara la desaparición de los tres poderes .

La Comisión tuvo en cuenta que faltando uno solo de los tres poderes y quedando los otros dos en cada Estado, faltando el Ejecutivo, por lo general el legislativo nombra a otro, de cualquier otra manera, para substituirlos falta el Legislativo, no es completamente esencial para el funcionamiento momentáneo de los Poderes de un Estado.

La solución para lo anteriormente afirmado es que se puede convocar a elecciones y se substituye, de esta manera, si falta el judicial, naturalmente que para la federación

intervenga y hasta cierto punto invada la soberanía, se necesita que falten los tres poderes, este es un caso enteramente anormal, pero posible sobre todo en tiempo de convulsiones políticas.

Para evitar que la federación pudiera otorgarse la soberanía por que faltara alguno de los poderes, se quiso expresar que faltaron todos los Poderes, que no hubiera quien gobernara en aquel momento". Y a la interpelación que le hizo el Diputado Rodríguez González sobre si debería nombrar el Senado, Gobernador provisional, si faltaban solamente el Legislativo y el Ejecutivo, el Diputado Machorro Narvaez contesto textualmente: "La idea de la Comisión fue que este caso no se nombrara, por que queda desde luego el poder judicial, como un resto de soberanía legal, y quiso que allí se quedara. el régimen legal. Además, señores, hay el precedente legislativo de que en mucho Estados el Poder Judicial sustituye el Ejecutivo en muchos casos. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia para se Gobernador , cuando falta el Gobernador.

Ya tenemos en este caso dos Poderes convocados a elecciones para diputado y esta completo el poder; no hay por que ni para que interroga la federación".

1.1. GÉNESIS DE LA DECLARACIÓN DE DESAPARICIÓN DE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Los primeros antecedentes de la declaración de desaparición de los poderes en los estados-miembros se remontan a las reformas y adiciones a la Constitución de la República de 13 de noviembre de 1874, por las que se reorganizó el poder legislativo, introduciendo nuevamente el bicameralismo. Las Constituciones Federales de 1874 y 1827, no regularon la desaparición de Poderes : La primera de ellas, debido a que se inspiró en la Constitución Norteamericana de 1789 que no preveía tal situación : por lo tanto al querer hacer una copia casi fiel de esta Constitución no se les ocurrió adicionar algunos puntos de creación original como por ejemplo esta fracción de la cual trataremos. En el caso de la Constitución de 1857, la razón puede ser distinta, debido a que ya se contaba con la experiencia de la forma de gobierno federal, sin embargo, por la naturaleza de las intervenciones que tuvieron en los debates, es perfectamente perceptible el deseo de establecer un sistema federal basado en una amplísima consideración a la autonomía de los estados, actitud por demás explicable si se toma en cuenta que el congreso Constituyente fue convocado con base en el Plan de Ayutla, mismo que contenía el programa de acción del movimiento que se produjo en contra de la dictadura de Antonio López de Santa-Anna y como reacción contra los excesos en que incurrieron los partidarios del Centralismo.

El 13 de diciembre de 1867, el Ejecutivo de la República presentó al Congreso de la Unión una iniciativa para la reforma de la Constitución Federal, incluyendo el retorno al sistema bicameral. Durante la discusión de la iniciativa presidencial se planteó y consideró la constitucionalización de la intervención federal en los estados, La Primera Comisión de Puntos Constitucionales del SENADO

Congreso presentó un dictamen el 2 de Abril de 1872 en el que se incluía la facultad del Senado para conocer de las cuestiones políticas que se suscitaran entre los estados o entre los poderes de un estado. No obstante, la discusión de las reformas propuestas se prolongó por más de una legislatura.
(1)

La inclusión de dichas facultades obedeció a la necesidad de autorizar la intervención de la Federación en las cuestiones políticas que se suscitaban en las entidades, pues en algunos casos los desordenes que se produjeron en los Estados, a raíz de los conflictos entre sus órganos, degeneraban en verdaderas guerras civiles. Estos conflictos a que se ha hecho mención cobraban tal magnitud que trastornaron la vida Constitucional de toda la República. Con el propósito de ilustrar su importancia hemos considerado pertinente consignar dos de ellos, teniendo en cuenta que, además, constituyen elementos de indiscutible valor para apreciar objetivamente el problema que se plantea.

El primero ocurrió en el Estado de Yucatán, en la octava década del siglo pasado, esto es en los años de 1880, se hace este tipo de anunciación por no tener el dato exacto pero mas adelante haremos mención de fechas en las cuales se llevaron a cabo los sucesos que dieron pie para un acontecimiento como el llevado a cabo por el poder federal de aquellos tiempos. El Gobierno del Estado, el vicegobernador, los magistrados de justicia y los jueces eran electos para un periodo de dos años. Una vez celebradas las elecciones para el siguiente periodo Constitucional del ejecutivo y el legislativo (mismo que comprendía del primero de febrero de 1870 al 31 de Enero de 1872), la legislatura local declaró electo al Cirero el 5 de enero de

1.-Diario de los debates del Sexto Congreso de la Unión. Tomo II, pg.71 Imprenta de F. Díaz de León y Santiago White. México, 1872.

1870 y amplió la duración del periodo a cuatro años, a través deC: una reforma de fecha 21 de enero de 1870.

Los dos primeros años en que los titulares del ejecutivo y el judicial ejercieron sus funciones, transcurrieron en forma normal, pero una vez terminados se produjo un levantamiento local el 13 de marzo de 1872 cuya finalidad era impedir que continuara en el poder por mas de los dos años que preveía la Constitución en antes de ser reformada, alegando que se trataba de una aplicación retroactiva, violatoria del orden jurídico. Los titulares del ejecutivo y judicial locales se refugiaron en el Estado de Veracruz y solicitaron la intervención federal con fundamento en el artículo 116, antecesor del 122 actual. El ejecutivo federal decreto el estado de sitio y procedió a enviar al general Vicente Mariscal, quien quedo acargo de la pacificación del estado. Una vez que la vida del estado retornó a la normalidad, la federación se enfrento al problema de reconstruir el orden constitucional local. (2)

Como se señalo mas arriba, la Constitución de 1857 no contenía ninguna disposición relativa al caso anteriormente descrito, así mismo, la Constitución del estado establecía que en las faltas absolutas del gobernador y estando en receso la legislatura local, el encargado del gobierno debía expedir la convocatoria para elegir al nuevo gobernador, El encargado del Gobierno era el general Mariscal, a quien se objeto en virtud de que la Constitución General de la Republica señalaba que :”En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer mas funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

En el Congreso se debatió sobre la posibilidad de intervenir en el estado. E. diputado Díaz González se pronunciaba por la abstención de la federación. por no haber disposición

alguna en que se pudiera fundamentar la intervención, limitándose a sugerir la reforma de la Constitución Federal con el objeto de hacer frente a tales circunstancias en el futuro, mientras que el diputado Donde apoyaba la intervención federal, por considerar que la federación

2.- Diario de los Debates del Sexto Congreso de la Unión. Tomo III. pg.586 Tipografía de "El Partido Liberal". México. 1873.

estaba capacitada para decidir sobre la legitimidad de los poderes del estado.

Ezequiel Montes presento un proyecto en el que admitía la posibilidad de intervenir, dicho proyecto resulta interesante, pues no obstante haber sido ideado para un caso particular, contiene el esquema general del precepto que años mas tarde regularía la desaparición de Poderes. (3) Sin embargo, en aquella ocasión no fue aprobado el proyecto y el Congreso se limito a facultar al Ejecutivo para que nombrara al gobernador provisional encargado de restablecer el orden Constitucional , sin pasar a examinar la cuestión relativa a la legalidad o ilegalidad de los poderes locales.

El Segundo Conflicto a que se hará referencia se presento durante el año de 1873 entre los poderes legislativo y ejecutivo del Estado de Coahuila a raíz de la negativa del gobernador a publicar una ley que le enviaba la legislatura local. El legislativo procedió a enjuiciar al titular del Ejecutivo, y este en respuesta, desconoció a la legislatura, alegando que no se había reunido el quórum de Ley. Los dos poderes invocaron la intervención federal con fundamento en el artículo 116. El poder legislativo local se traslado a Monterrey, desde donde dispuso el gobernador, mediante un decreto fechado en Coahuila, y nombro un gobernador provisional.

Continuando su peregrinaje se dirigió a Monclova, desde donde alentó a los ciudadanos de Coahuila a rebelarse contra el Gobernador, al propio tiempo que ambos poderes reunían tropas. La

disputa entre la legislatura y el ejecutivo locales se precipitó en una verdadera guerra civil en que las fuerzas armadas de ambos trataron de dirimir sus controversias a través del antiguo y socorrido recurso a las vías de hecho.

Los casos expuestos revelan la necesidad real que había que otorgar a los poderes

Ibidem p 912

federales la facultad de intervenir en los conflictos que se suscitaron en las entidades federativas y constituyen en sí mismas una justificación de las fracciones V y VI del apartado "B" del artículo 72 de la Constitución de 1857 reformada. La anterior era una afirmación del poder federal para así tener la base en la cual asentar una posible intervención en la soberanía de las entidades federativas y esta fuera total y absolutamente legal.

El 7 de octubre de 1873, la Comisión de Puntos Constitucionales sobre la reforma de la Constitución, presentó un proyecto del texto del Artículo 72, que incorporaba a la fracción V del apartado B la facultad del Senado para intervenir en los conflictos que se suscitasen en las entidades federativas. El diputado Enríquez hizo la primera intervención reconociendo, por una parte, la necesidad de colmar la ausencia de disposición alguna que permitiera dar solución a dicho problema, pero, por la otra, insistió en la necesidad de precisar su alcance con el fin de evitar los excesos que pudieron cometerse en detrimento de la soberanía de los estados. La intervención de Enríquez marcó el principio de un prolongado debate que se extendió a lo largo de varias sesiones, durante dos meses y en el que otros diputados se hicieron eco de las objeciones de Enríquez.

Por lo que concernía a sus lineamientos generales, aunque hubo diferencias en las proposiciones concretas, por ejemplo los Diputados Díaz González y Mateos. (4).

Ante la negativa, por parte del Congreso, de aprobar el texto de la fracción V, la comisión presentó un segundo proyecto de redacción el 18 de noviembre del mismo año, que también se enfrentó a la oposición de algunos diputados. Finalmente, el diputado Robles Gil,

4.- *Ibidem*, pp. 408,413,414 y ss.

quien había insistido en que se consignara en forma explícita que el Senado tendría facultades para declarar la desaparición de Poderes y proveer al restablecimiento de organización constitucional del estado, pero únicamente en el supuesto de que con anterioridad hubiera desaparecido los poderes en virtud de algún trastorno, propuso una redacción en consonancia con su punto de vista, en la sesión del 24 de noviembre de 1873, modificando la puntuación y los tiempos de los verbos, con el objeto de hacer claro el propósito que lo animaba.

El proyecto original decía : “Declarar cuando el orden constitucional hubiese desaparecido en un estado...” (5). mientras que la redacción que proponía Robles Gil expresaba : “Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales ejecutivo y legislativo que un estado...” (6) Es importante observar la redacción de Robles Gil favorece una interpretación de la disposición aludida en el sentido de que la declaración debía producirse una vez que los poderes ya hubieron desaparecido de facto, mientras que la redacción original permite interpretar a la misma disposición en el sentido de hacer -lo posible una declaración del Senado con efectos constitutivos ; es decir, que permite suponer que el Senado tendría facultades para declarar desaparecidos los poderes de un Estado, aun en el caso de que no hubieran desaparecido de facto, colocándose en el supuesto de una declaración de desaparición de jure, como consecuencia de contravenciones a las disposiciones constitucionales que necesariamente debían regir su ejercicio.

Finalmente, el proyecto de la fracción V fue puesto a votación y aprobación en la sesión del 8 de abril de 1874. Fue remitido a las legislaturas de los estados y, posteriormente, promulgado por el ejecutivo mediante decreto el 15 de noviembre de 1874.

5.- *Ibidem*, p. 681.

6.- *Ibidem*, p. 687.

El texto definitivo de la fracción V del apartado B del artículo 72 fue el siguiente :

“ B. Son facultades del Senado :

V. Declarar cuando hayan desaparecido los poderes Constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle gobernador provisional, quien convocara a elecciones con forme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el ejecutivo federal con aprobación del Senado, y en sus recesos con la comisión permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que el expidiese “El hecho de limitar la desaparición a los poderes ejecutivo y legislativo se debió a que se penso que el poder judicial no tenía facultades para convocar a elecciones, y que, por lo tanto no podría regenerar el orden Constitucional de un estado.

Consecuentemente, el nombramiento del gobernador interino podría tener lugar a pesar de que el poder judicial del estado estuviera en funciones: sin embargo, como se vera mas adelante, se incurrirá en un error que solo se enmendaria en el futuro.

1.2 LA DESAPARICIÓN DE PODERES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

El proyecto de constitución reformada de Venustiano Carranza conserva los lincamientos generales de la fracción V del apartado B del artículo 72. Sin embargo, la comisión redactora introdujo tres modificaciones. primeramente, suprimió la mención de poderes ejecutivo y legislativo, haciendo procedente la desaparición únicamente en el caso de que hubieran desaparecido los tres poderes. El diputado Pulido Machorro Narvaez explico que tal modificación obedeció a la necesidad de respetar la soberanía de los estados, ya que mediante la introducción de la modificación, solo se procedería a nombrar al gobernador provisional en la forma en que lo indicaba la Constitución Federal, se no hubiera posibilidad alguna de que los órganos del propio estado regeneraran se estructura constitucional la medida fue acertada, ya que algunas constituciones de los Estados provenían la ausencia del gobernador y proveían a su sustitución a través del poder judicial. En segundo termino se sustituyo la forma de elegir al gobernador provisional por la que actualmente esta en vigor. Por ultimo, se agrego final de la fracción V: "Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no provean al caso".

La fracción V del artículo 76 se presta a dos posibles interpretaciones. La primera seria la de que dicha fracción otorga al Senado la facultad de declarar que es llegado el caso de nombrar gobernador provisional en un estado, una vez contestado el hecho de la desaparición de los poderes locales. En este caso, la desaparición de los poderes locales constituiría una condición necesaria para que el Senado conociera del hecho y emitiera una declaración en tal sentido, a fin de proceder a regenerar el orden constitucional de un estado, a través del procedimiento que indica la fracción V

del artículo 76. No obstante, dicho procedimiento solo se utilizara cuando las Constituciones de los estados no prevean procedimiento alguno para reconstruir los poderes estatales.

Esta primera posible interpretación coincide con el sentido general de las intervenciones que tuvieron lugar durante los debates del Congreso que procedió la reforma del 74, así como con la tónica general de los debates relativos del Congreso Constituyente de Querétaro. La misma interpretación a que se viene haciendo mención parece ser la más afín con el sentido de la fracción, sobre todo por lo que hace a su redacción. Recordemos lo que aquí se puso con anterioridad con respecto de la redacción y puntuación de la fracción V, en la parte relativa al inciso 1.1 que nos habla de la génesis y los antecedentes del artículo 72. Igualmente, es importante hacer notar que las dos iniciativas de reforma a la fracción relativa a la desaparición de poderes, que no prosperaron, proponían una redacción y una puntuación diferentes, mismas que hubieran permitido fundamentar, debidamente, que la facultad concedida al senado rebasaba los límites de una mera declaración previa a la regeneración del orden constitucional en las entidades.

La segunda interpretación posible sería en el sentido de que corresponde al Senado la facultad de apreciar las circunstancias de orden fáctico o jurídico que le permitirá decidir sobre la existencia de hecho y/o derecho de los poderes locales. En este supuesto, la declaración de desaparición de poderes revestiría la naturaleza de un verdadero acto constitutivo, e, en particular por lo que se refiere a la desaparición de poderes que realice con base en cuestiones de derecho: esto es, en el supuesto de que los poderes locales unieran transgredido las normas de la Constitución Federal.

Corroboran esta segunda interpretación la actividad por casi cien años del legislativo y

el ejecutivo federales, las necesidades que ha impuesto la realidad política del país, las decisiones de la Suprema Corte - como se verá mas adelante así como algunas constituciones de las entidades federativas, que han aceptado esta ultima hipótesis normativa, como se desprende de sus respectivos textos constitucionales.

1.3.- DEL OTORGAMIENTO DE LA FACULTAD AL SENADO PARA DESAPARECER LOS PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

“Para cambiar la redacción de la fracción V, se tuvieron en cuenta dos razones: una, que la discusión de este artículo se había suscitado desde el tiempo de la Constitución de 57, y el debate versó sobre si bastaba la desaparición de uno solo de los Poderes o si era necesario que se verificara la desaparición de los tres poderes. La Comisión tuvo en cuenta que faltado uno solo de los tres poderes y quedando los otros dos en cada Estado, faltando el Ejecutivo, por lo general el Legislativo nombra a otro, de cualquier manera, para sustituirlo. Si falta el legislativo no es completamente esencial para el funcionamiento momentáneo de los Poderes de un Estado. Se puede convocar a elecciones, y se substituye de aquella manera; se falta el judicial naturalmente que para que la Federación intervenga y hasta cierto punto invada la Soberanía, se necesita que falten los tres poderes; este es un caso enteramente anormal, pero posible, sobre todo en tiempos de convulsiones políticas. Para evitar que la Federación pudiera abrogarse la soberanía por que faltara alguno de los poderes, se quiso expresar que faltaron todos los poderes, que no hubiera quien gobernara en aquel momento...” (7)

La facultad del Senado que comentamos se justifica plenamente. A este respecto, don Eduardo Ruiz sostenía, y aquí daremos unos antecedentes del porque se le otorga al Senado esta facultad, cuales fueron las razones y motivos que orillaron a los legisladores de aquella época para otorgarle tal facultad al Senado :

“Una revolución intestina en un Estado, una invasión extranjera, otra cualquiera

(7).-Diario de Debates. Tomo 11,

causa, puede hacer que desaparezca allí la legislatura y el gobernador. Antes de la Adición a la Constitución que estudiamos, no había solución legal posible para un caso de esta naturaleza, y la fuerza de la necesidad hizo que algunas veces se declarase en estado de sitio, el Estado en que la acefalia o la anarquía se había entronizado.

“La reforma vino a llenar ese vacío, y desde entonces, vemos que casi han desaparecido las disensiones locales que antes con frecuencia turbaban a las entidades federativas. En las pocas veces que ellas han surgido, el Senado, obrando con prudencia, y sólo en el extremo caso de una acefalia, ha hecho la declaración correspondiente; y un Gobernador provisional, auxiliado por el poder central, ha establecido el régimen constitucional .

“¿Es esto intervenir en la Soberanía del Estado? Hemos dicho que los Estados libres y soberanos en lo que ve a su régimen interior, no son independientes, sino que están unidos en una federación establecido según los principios de la ley Fundamental (Art.40) y que deben estar organizados bajo la forma de Gobierno republicano representativo, popular (Art.109) . luego, si dentro de ellos no hay un régimen es opuesto a las instituciones establecidas por la ley fundamental. La federación tiene pleno derecho de exigir que, en obediencia de la Ley Suprema se organicen, y que esta organización sea la prescrita por la Constitución , Solo al pueblo le es concedido el derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno (Art.39)es decir, al pueblo mexicano, a la Nación entera, y según las reglas establecidas para llevar a cabo cualquier reforma constitucional

” (8)

Este interesante tópico fue brillantemente debatido en el Congreso Constituyente de Querétaro, destacando las intervenciones opuestas de dos ilustres diputados, don Paulino 9.

(8)-Op. cit. Tomo II. pp.155,156 y 157

Machorro Narvaez y don Hilario Medina. El proyecto constitucional presentado por don Venustiano Carranza no incluyo en el articulo 76 la facultad que tratamos. Fue la Comisión quien adiciono dicho proyecto con la disposición que instituye la mencionada facultad, habiendo Machorro Narvaez formulado un importante voto particular para que esta no se otorgara al Senado con vista a que la Suprema Corte tenia Competencia para conocer de las Controversias que surgieren entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos. Para dar un mayor abundamiento a la expresión del diputado Paulino Machorro Narvaez transcribiremos la parte fundamental en lo que se sustento su voto, para negarle la facultad al Senado de conocer sobre el tema que se esta tratando

“Al discutirse en el seno de la comisión las facultades exclusivas del Senado expresadas en el articulo 76 del proyecto, una parte de Dicha comisión opino que entre tales facultades debía estar la que daba al mismo cuerpo la fracción VI. inciso b) del articulo 72 de la Constitución de 1857, reformada en 1874, consistente en resolver los conflictos políticos que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con este fin al Senado; etc. Estos Conceptos forman la fracción VIII del articulo del proyecto que a vuestra soberanía ha aumentado la Comisión.

“La otra parte de la Comisión de la Comisión opino que la facultad de resolver esos conflictos debe dejarse a la Suprema Corte de Justicia, tal como lo propone actualmente el articulo 104 del proyecto del C. Primer Jefe: y a fin de que el Congreso tenga a la vista estos dos Extremos en cuestión de tanta trascendencia, la Comisión de comun acuerdo determino que se presentara uno de estos puntos de mira en el conjunto del proyecto y el otro en este voto particular

“Al efecto, los suscritos fundan este último en los términos siguientes: Los conflictos

que surjan entre los poderes de un Estado, o se fundan en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos Poderes contendientes trate de aplicar en su favor, o bien son conflictos meramente de hecho. Esto, en realidad, es muy difícil que se presente en asuntos desprovistos

de todo carácter legal, pues los negocios de Gobierno siempre buscan el apoyo en algún precepto de Ley; por que siendo el Estado una entidad Jurídica, de un modo natural se estima que todos los actos del Estado deben forzosamente justificarse con la ley. Así es que, de modo general, podemos decir que los conflictos entre los poderes de un Estado siempre se fundaran en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes interpreta a su favor.

La argumentación que en contra de las ideas, ya antes expresadas de don Paulino Narvaez expuso don Hilario Medina en un elocuente discurso, se baso primordialmente en consideraciones de tipo practico para que el Senado tuviese la facultad decisoria de las cuestiones políticas surgidas entre los poderes de un mismo Estado, siempre su pronta y expedita resolución quedara embarazada por el procedimiento judicial de suyo tan tardado y técnico. Esta fue en realidad, la razón que hizo triunfar el dictamen de la comisión sin que, por otra parte, hubiese desvirtuado los argumentos jurídicos-Constitucionales de don Paulino, pero que, con un sentido pragmático, hizo que el Congreso por marcada mayoría obtase por instituir la consabida facultad en favor del Senado.

“La diferencia que ha habido en el seno de la Comisión, sostuvo Medina, ha consistido en esto : ¿ aquellas diferencias que tienen un carácter político, deben ser juzgadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación o deben ser juzgadas por el senado? El señor diputado Machorro y Narvaez desea que la Corte Suprema de justicia de la Nación sea la expresión mas alta de la Justicia

popular, como representación de un poder público en la Nación, sea aquella que tenga la última palabra la autoridad suprema de todas las Cuestiones que puedan debatirse en la República. Ese es también mi ideal, señores; por las cuestiones políticas no deben ir a manchar a la Corte, los intereses políticos no deben intervenir en las discusiones serenas y desapasionadas de carácter exclusivamente a la ley. No se que empeño tienen los abogados en tratar todas las cuestiones que se ofrecen aquí desde el punto de vista legal. Por que cada vez que se ofrece tratar de estas cuestiones nosotros analizamos la situación del país, los intereses que vamos a dañar o fortificar y damos una resolución justa, serena y adecuada, por que esta basada en el sentido común. Pues bien, se ha dicho que en el conflicto de dos poderes en un Estado no hay una ley que venga a resolver la cuestión, pero que habrá los principios de Derecho Público. Pues bien, llevando la cuestión a ese terreno, los principios de Derecho Público, son aquellos que se refieren también a la parte política de la sociedad, y esos principios autorizarían, en todo caso, a tener en cuenta los intereses políticos, para poder dar una resolución acertada. Así es que esa objeción cae por su propio peso.

“El Senado toma, en un momento dado, todos los datos que se le presentan para resolver una cuestión y, en ese momento, la resuelve, y si han llegado las cosas hasta el extremo de que desaparezca uno de los poderes del Estado, el Senado esta en aptitud de proveer, por medio del fallo que se dicte en el término de veinticuatro horas. La Corte Suprema de Justicia esta en la imposibilidad legal de hacer otro tanto. Esta cuestión no es nueva en los anales parlamentarios. Cuando, a consecuencia de las reformas iniciadas por Lerdo de Tejada a la Constitución del 57, se estableció el sistema bicamarista, se estudiaron las facultades del Senado como uno de los Poderes Públicos, al discutirse precisamente esa fracción que estamos discutiendo, para dárselas a la Corte. La opinión estaba muy dividida en aquel parlamento, habia opiniones en pro y en contra, en un sentido y en otro; pero la consideración de mucha importancia, que me permito invocar en estos

momentos por que resolvió la misma cuestión, que no ha cambiado todavía, fue invocada por el señor Diputado Rafael Donde; sostenedor de la presente tesis, que ahora sostengo yo y esta es : que era una amenaza peligrosa hacer que la Corte conociera de cuestiones políticas, por que en ello iba su prestigio, por que se corrompería : irían los agitadores de los Estados, de los Partidos Políticos, de la Prensa, a hacer Política dentro de la Corte, a interesar a los ministros para que se inclinara de un lado a otro : y esta consideración de bastante peso que inclinó a la Asamblea para permitir que en la Constitución de 57, reformada se diera al Senado la facultad de conocer de la cuestión política de los Estados, esto en el aspecto local. Señores diputados : yo os ruego y os exhorto a que consideréis atentamente esta cuestión.

Aun me parece que escucho todas las palabras del señor Donde; aquel celebre y prestigiado abogado ya tenía tanto aprecio en el Parlamento y que pudo demostrar, con una elocuencia de la cual yo carezco en estos momentos, los peligros a que estaba sometida nuestra mas alta representación de la Justicia y solo por el hecho de irle a involucrar con las cuestiones políticas que entre nosotros, no han tomado un aspecto noble, sino que siempre han sido mezquinas y ruines. Esto debe estar fuera de la Corte Suprema de Justicia y así pido Vosotros que voteis.” (9)

(9).- Op. Cit, pp. 358,359 y 360

II.- INTERPRETACION DEL ARTICULO 76 FRACCION V DE LA CONSTITUCION DE 1917. (Y SU APLICACION PRACTICA.)

2.1 LA INTERVENCION FEDERAL.

Por lo que respecta a la institución objeto de examen, hubiera sido mas congruente optar por un sistema de intervención federal semejante al de Argentina o Brasil, Estado: unitario que adaptaron el sistema federal para descentralizar sus sistemas de Gobierno. La doctrina ha dividido a la intervención de los Poderes Federales en conservadora o reestructurativa, dependiendo del hecho de que se dirija a mantener los poderes locales ante la amenaza actual de una sublevación o innovación, o tenga por objeto restituir el orden Constitucional cuando de hecho o de derecho lo hubieran transgredido los poderes locales.

La intervención federal se origino en el sistema norteamericano, donde se regula por el articulo IV, seccion 4a. de la Constitución. Sin embargo, es importante hacer notar que se trata del tipo de intervención federal que únicamente se produce a instancia de las entidades federativas. Durante el siglo pasado la intervención federal penetró en los países latinoamericanos que adoptaron un sistema federal semejante al de los Estados Unidos. Las condiciones políticas y económicas del régimen unitario que procedió a la implementación del federalismo, así como la tendencia a sentir la necesidad de un gobierno Central fuerte, legado de la política metropolitana del imperio Español, transformaron paulatinamente la institución, primeramente a través de la práctica Constitucional de la intervención ex officio de la Federación. La intervención Federal gozo de una

gran aceptación en América Latina, según se desprende de lo dicho por González Calderón, pues en Argentina se produjeron más de 100 intervenciones en un lapso de 50 años y en Brasil se practicó asiduamente durante la chetara, donde el uso inveterado de la intervención exofico de la Federación se tradujo en la ampliación de las causales que la hacían procedente y por ello, el artículo 10 de la Constitución del Brasil, reformada en 1969, establece siete diversos supuestos.

La Comparación de los Sistemas de intervención federal se restringe a las de Argentina y Brasil, por las limitaciones propias del tema. El primer supuesto común a ambos sistemas se refiere a la preservación de la integridad nacional y principalmente tiene por objeto evitar las acciones separatistas que pudieron surgir en las provincias: en este caso se trata de una intervención de tipo reconstructivo. También cabría agrupar bajo este supuesto las invasiones extranjeras o las de un estado por otro en cuyo caso se trataría de una intervención conservadora, salvo en el caso de la entidad federativa invasora

En una segunda hipótesis se podrían reunir los casos de intervención Federal en que se persigue la preservación del orden constitucional de una entidad, afectada por una grave amenaza o perturbación del mismo, en este caso se trataría de una intervención de índole conservadora, cuyo objeto sería impedir que sean depuestos los poderes legítimos o reponerlos en su caso

Dentro del tercer grupo se podrían incluir el caso de la intervención cuyos propósitos son restablecer el orden constitucional transgredido por los otros poderes locales. La transgresión se puede haber producido en perjuicio de Particulares, de la federación o de uno de los Poderes Locales, en caso de conflictos entre estos últimos.

Hasta aquí, los dos sistemas de intervención federal a que se ha hecho mención coinciden en términos generales, aun cuando cada orden nacional incorpore o agrupe los supuestos en diversas formas. El orden jurídico Constitucional del Brasil incluye en forma expresa la intervención federal con base en consideraciones de tipo económico, integrando bajo este conjunto a : la suspensión del pago de la deuda pública garantizada del gobierno negociables en mercado: nacionales o internacionales: la suspensión de la participación de los municipios en las recaudaciones fiscales que llevan a cabo las entidades y adopción de medidas o ejecución de planes económicos o financieros que contraríen las directrices establecidas en la ley federal.

La facultad para decretar la intervención federal corresponde al congreso nacional , pero la ejecución de la misma queda en manos del Ejecutivo Federal, a través de un funcionario Federal directamente responsable de la instrumentación de la intervención y una vez que ha terminado la intervención los poderes locales son reinstalados, siempre que se hubiere tratado de una intervención conservadora.

El análisis de la estructura formal de la intervención federal, sería incompleto sino se aborda en los matices y consecuencias políticas que implica.

Como corresponde a una institución jurídica, la intervención federal constituye únicamente un instrumento neutro que ofrece distintos usos, según las funciones que se le quieren atribuir. Lo mismo podrá servir para la preservación de los derechos naturales o constitucionales comenzados

por autoridades locales corruptas, que asegurar como para acrecentar el centralismo, como para terminar con los caudillos semifudales que se oponen a la afectación de sus intereses personales. En principio, y teniendo en cuenta las necesidades que pasaron los pueblos latinoamericanos de conformar una hermandad que floreciera por encima de las diferencias de carácter regionalista, cultural y en algunos casos incluso étnica, así como la necesidad de acumular los dispersos y escasos recursos con que se contaba, con el propósito de desarrollar los precarios sistemas productivos heredados de la dependencia política colonial, resulta explicable e incluso justificable la centralización en torno a los Poderes Federales. Sin embargo, actualmente no parecen substituir las condiciones que hicieron factible su justificación, por lo menos, en el caso de México, esta afirmación puede formularse categóricamente, en virtud del angustioso problema de macrocefalia, marginaciones inmigración urbana, que desequilibre la distribución de la densidad de la Población de la República.

En las circunstancias actuales no sería justificable utilizar la intervención federal para continuar con el proceso de centralización, sin embargo. Los Poderes federales han continuado haciendo uso de ella, con el propósito de irse deshaciendo de los Poderes locales que le son desafectados, y al mismo tiempo, utilizar la institución con medida coercitiva para asegurarse de la fidelidad de los demás lo dicho con anterioridad parece ser aplicable en el caso de Argentina, según se desprende de lo afirmado por Bielsa : por lo que concierne al Brasil, es posible que la institución en cuestión se haya aplicado en exceso, como resultado de la amplitud con que se ha formulado y atendido a la vaguedad de algunos terminos que se han empleado en su regulación. Pero se esto no fuere suficiente, basta con citar el acta institucional num.5 de 13 de Diciembre de 1968, cuyo artículo 3 establece : "El Presidente de la Republica, por razones de interes nacional podrá decretar la intervencion en los Estados y Municipios sin las limitaciones previstas en la Constitucion.

2.2. FACULTAD DEL SENADO PARA NOMBRAR UN GOBERNADOR PROVISIONAL CUANDO TENGA LUGAR LA DESAPARICION DE LOS PODERES EN UNA ENTIDAD FEDERATIVA.

En la fraccion que nos ocupa, ya se ha comentado que en su texto original tenia algunas diferencias en cuanto a esta redaccion y tambien haremos aclaraciones en cuanto al nombramiento de los gobernadores cuando se han declarado la desaparicion de todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llagado el caso de nombrarle un gobernador provisional. Esta facultad suele interpretarse incorrectamente pues conforme a ella no incumbe al Senado declarar la desaparicion de los poderes locales, sino nombrar un gobernador cuando todos ellos hayan desaparecido. La desaparicion de poderes de un Estado es fenomeno de facto que implica el rompimiento dentro de el del orden institucional, es decir, la violacion de todo principio de autoridad provocada generalmente por disturbios interiores de diversa indole que entraña el desconocimiento de sus organos instituidos y la rebeldia para acatar sus decisiones. En otras palabras, desaparecen los poderes de un Estado cuando por causas de distinta naturaleza sus organos ejecutivo, legislativo y judicial carecen de la potestad de mando, para hacerse obedecer por los medios legales de que dispongan recurriendo a la violencia para obligar a los gobernados, esto es, al pueblo a que los obedezcan y respeten su autoridad.

Ahora bien, ante esta situacion factica, el senado simplemente declara que, para restablecer el orden institucional alterado, debe nombrarse un gobernador provisional a efecto de que se trate nombramiento que se sujeta a las Reglas consignadas en la fraccion V del articulo 76 Constitucional, a cuyo tenor nos remitimos.

Surge, por otro lado, una cuestion muy importante sobre el ejercicio de la facultad del Senado a la cual nos estamos refiriendo, pues la parte final de dicha fraccio establece que : "Esta disposicion regira siempre que las constituciones de los Estados no provean el caso". Desde luego, a este respecto se suscitan las siguientes dudas ¿Las constituciones locales pueden hacer inaplicables todas las prescripciones contenidas en la fraccion referida o simplemente excluir la imposibilidad de que el Gobernador provisional nombrado por el Senado sea electo gobernador constitucional "en las elecciones que se lleven a cabo en virtud de la convoatoria" que aquel expediere? Esta ultima hipotesis que no puede suceder, ya que ninguna Constitucion local puede ir en contra de la prohibicion que se involucra en el articulo 115 de la Carta Federal, en el sentido de que el gobernador sustituto constitucional o el designado bajo cualquier denominacion para determinar el periodo en caso de falta absoluta del Constitucional, nunca puede ser electo para el periodo que sigue. En cuanto a la primera hipotesis apuntada, tampoco es aceptable, puesto que el llevar a cabo la facultad mencionada lleva como condicion ya de hecho la desaparicion de todos los poderes de un Estado, sin que haya en consecuencia, ninguno que pueda aplicar la Constitucion respectiva para reinstalar la normalidad Constitucional. Asi entonces, en ninguno de los dos casos que planteamos tiene aplicacion la ultima parte V del articulo 76 Constitucional, areviendonos a afirmar que lo pusieron, es decir, esa ultima parte del texto como una advertencia del Congreso Constituyente de Querctaro. El proyecto de don Venustiano Carranza no lo contenia, contemplando en la mencionada fraccion el caso de que hayan desaparecido los poderes legislativos y ejecutivo de un Estado. Por lo que a pesar de que la facultad del Senado subsistiere, la facultad del Senado del que hablamos era susceptible de desempeñarse. Al dictaminarse por la Comision el articulo 76 del citado proyecto, se previo el caso de que desaparecieron todos los poderes locales como supuestos de la intervencion del Senado para nombrar Gobernador provisional, Pues se considero que quedando uno solo este de

acuerdo con la Constitución local correspondiente, podía reestablecer la normalidad quebrantada. Esta idea se deduce de lo expresado por Don Paulino Machorro Narvaez, miembro de la comisión, quien comentó:

“Para cambiar la redacción de la fracción V, se tuvieron en cuenta dos razones: una, que la discusión de este artículo se había suscitado desde el tiempo de la Constitución del 57, y el debate versó sobre si bastaba la desaparición de uno solo de los Poderes o si era necesario que se verificara la desaparición de los tres poderes. La Comisión tuvo en cuenta que faltando uno de los tres poderes y quedando los otros dos en cada Estado, faltando el Ejecutivo, por lo general el legislativo nombra otro, de cualquier otra manera substituirlo. Si falta el legislativo, no es completamente esencial para el funcionamiento momentáneo de los Poderes de un Estado. Se puede convocar a elecciones, y se substituye de aquella manera; si falta el judicial naturalmente que para que la federación intervenga, y hasta cierto punto invada la soberanía, se necesita que falten los tres poderes; este es en caso enteramente anormal, pero posible, sobre todo en tiempo de convulsiones políticas. Para evitar que la Federación pudiera abrogarse la soberanía por que faltaran alguno de los poderes, se quiso expresar que faltaran todos los poderes, que no hubiera quien gobernara en aquel momento...” (10)

La facultad del Senado que comentamos se justifica plenamente. A este respecto, don Eduardo Ruiz sostenía:

“Una revolución intestina en un Estado, una invasión extranjera, otra cualquier causa, puede hacer que desaparezca allí tanto la legislatura como el Gobernador. Antes de la adicción constitucional, que anteriormente se comentó, no había solución legal posible para un caso de esa

(10).-Diario de los Debates, Tomo II. 326

naturaleza, y la fuerza de la necesidad hizo que algunas veces se declara en estado de sitio, el Estado en que la acefalia o la anarquía se habían entronizado.

“La reforma vino a llenar ese vacío, y desde entonces vemos que casi han desaparecido las disensiones locales que antes con tanta frecuencia turbaban a las entidades federativas. En las pocas veces que en ellas han surgido, el Senado, obrando con prudencia, y solo en el extremo caso de una acefalia, ha hecho la declaración correspondiente; y un Gobernador provisional, auxiliado por el poder central, ha establecido el régimen constitucional.

“¿ Es esto intervenir en la soberanía del Estado? Hemos dicho que los estados, libres y soberanos en lo que ve a su régimen interior, no son independientes, sino que están unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental (Art. 40) y que deben estar organizados bajo la forma de poder republicano, representativo, popular (Art. 109) : luego, si dentro de ellos no hay régimen jurídico o este es opuesto a las instituciones establecidas por la ley fundamental, la federación tiene pleno derecho de exigir que, en obediencia a la ley suprema se organice, y que esta organización sea la prescrita por la Constitución. Solo al pueblo le es conferido el derecho para modificar la forma de su gobierno (Art. 39), es decir, al pueblo Mexicano, a la Nación entera, y según las reglas establecidas para llevar a cabo cualquier reforma constitucional.

“Verdad que en este último caso se afecta el interés de los Estados; pero está afectado de la misma manera el interés popular, el interés de la Nación, y de aquí depende que cualquier alteración en la forma de Gobierno pertenezca, de derecho, al cuerpo político en general.

“Si en un Estado desaparecen los poderes locales, poderes que forman su gobierno, se rompe el equilibrio Federal, no existe entre las entidades federativas una perfecta igualdad ; y en semejante caso hay la urgente necesidad de la reorganizacion. La Nacion en general puede seguir marchando con sus instituciones en su regimen interior y tener completa personalidad en sus relaciones exteriores, pero el interes federal esta herido, y como dentro del Estado ya no hay poderes no Legislativo ni Ejecutivo, solo la Federacion puede y tiene la facultad de hacer que el Estado se reorganice y vuelva a entrar en el camino Constitucional.

“Y como el Senado es la Camara que representa el elemento federativo, los intereses, los derechos de la Federacion; y supuesto federativo, los intereses, los derechos de la federacion; y supuestos el derecho de Organizar un Estado que debe vivir en la Union , constituido bajo un regimen republicano, representativo, popular, es derecho de la Federacion; lo natural, lo logico es que el Senado ejerza ese derecho.

“Hecha por el Senado la declaracion respectiva, el Ejecutivo que tiene el conocimiento practico de las personas y de la localidad, es el que debe hacer el nombramiento de Gobernador provisional ; pero la Constitu ha querido prevenir todo tipo de favoritismos y medias bastardas, y ha limitado esa facultad, disponiendo que el nombramiento se sujete a la aprobacion del Senado, y en su receso, y como el caso puede presentarse urgente, a la aprobacion de la Comision permanente.

“Con el mismo pensamiento de evitar peligros e intrigas, el legislador Constituyente dispuso que en el ordenamiento constitucional, el gobernador provisional no puede ser electo en las elecciones que el mismo convoque, y que deberan hacerse conforme a las practicas Constitucionales de un Estado.

“Esta convocatoria no debe tener mas dilacion que la necesaria para que se restablezca el orden publico, es decir, que tan luego como exista la paz, el pueblo del Estado debe elegir

sus representantes. (11)

(11)- Op.cit.Tomo 11. Pp. 155,156,157.

III.- REGLAS PARA LA CAMARA DE SENADORES Y SUS INTEGRANTES.

En este capítulo tercero haremos un breve resumen sobre las características que rodean a la cámara de senadores, esto con el fin de enterar al lector del presente trabajo de como se maneja y conduce en base a la reglamentación existente para los Senadores. Se preguntara al lector por que asentar estas cuestiones en el capítulo tercero del presente trabajo y no en el primero como un tipo de introducción, nuestra respuesta es muy simple, toda vez que el escrito presente se refiere a una fracción del artículo que regula las facultades del senado y no de la cámara de senadores en su totalidad, ahora también se preguntara al lector, entonces ¿por que abarcar un capítulo donde se estipulen estas reglas? La respuesta es que a nuestra consideración debe tener el lector, aun en breve como se maneja, o mejor dicho cual es la estructura de nuestra Cámara de Senadores, y así tratar de entender el por que se les otorgan ciertas facultades y cual ha sido su procedencia y peso histórico de dichas facultades.

Aclarado lo anterior comenzaremos hablando sobre un tema tal vez ya tratado y entendible por el lector, pero no por eso sin relevancia por el funcionamiento de la multitudinaria Cámara.

3.1. IRREELEGIBILIDAD RELATIVA DE LOS SENADORES.

A este respecto, el artículo 59 constitucional establece que estos es decir, los senadores "no podran ser reelectos para el periodo inmediato", salvo que hayan tenido el caracter de suplentes, alcanzando esta prohibicion a los propietarios tanto para volver a serlo como para asumir tal caracter en el citado periodo.

Esta irreelegibilidad, que se implanto en el año de 1933, la hemos calificado de relativa, por que solo opera en el periodo inmediato y no asi para los subsecuentes, a diferencia de lo que sucede en el caso del Presidente de la Republica, en que es absoluta, segun lo declara el artículo 83 de la Constitucion que a la letra dice: "El presidente entrara a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durara en el seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la Republica, electo popularmente, o con el caracter de interino, provisional, o sustituto, en ningun caso y por ningun motivo podra volver a desempeñar ese puesto. A este respecto el Licenciado Emilio O. Rebas nos dice : La no reeleccion, postulado fundamental en el ideario de la Revolucion mexicana, es absoluta cuando se refiere al Presidente de la Republica no importa bajo que título o condiciones se hubiere desempeñado ese cargo y a los gobernadores de los Estados electos popularmente, y relativa para los senadores y diputados, pues en este ultimo caso se permite siempre que no sea para el periodo inmediato.

La idea antireeleccionista se haya viva en la conciencia del pueblo de México, ya que la huella de 30 años tenia por la reeleccion continuada de presidente, gobernadores, senadores y diputados, hizo posible un gobierno ejercido por un grupo de privilegiados.

Este principio fue utilizado como arma política por el general Porfirio Díaz contra los gobiernos de los presidentes Juárez y Lerdo- Plan de Noria (1874) y Plan de Tlaxtepec (1876)- y lo elevó a ley constitucional en 1878- En 1887 se hizo otra reforma autorizando la reelección por un periodo, y tres años después se permitió indefinidamente.

Más tarde, en 1916, Venustiano Carranza expidió un decreto que prohibía la reelección presidencial y nuevamente consagraba el periodo de cuatro años. Este precepto fue adoptado en la Constitución de 1917 y reformado en enero de 1927 para permitir una sola reelección, pero no inmediata. Un año más tarde se instituyó el periodo de seis años.

El 29 de Abril de 1933, una tercera enmienda restableció la no reelección absoluta del jefe de Ejecutivo, en los términos que hoy prescriben con toda claridad el artículo 83. Constitucional.

Debe destacarse que la mencionada prohibición no impide que la persona que ha sido senador o diputado, puede ser electo para integrar la cámara a la que hubiere pertenecido, inclusive dentro del periodo inmediato, lo que, por otra parte, sucede frecuentemente en la práctica.

Ni la constitución de 57 ni la vigente antes del año de 1933 no contenía la prohibición aludida, cuyo establecimiento obedeció a una razón de congruencia, en el sentido de adoptar relativamente para los diputados y senadores el principio político de no reelección que, al menos en lo que atañe al Presidente de la República, fue uno de los lemas de la Revolución de 1910.

Este principio, concebido originalmente por temperamentos de este alto funcionario, relativizado en el artículo 83 primitivo de la Constitución de 17 se limitó más al traves de las reformas de 1927 y 1928, sobre estas reformas podemos mencionar que el proyecto constitucional de don Venustiano Carranza establecía: "Art.83 El Presidente entrara a ejercer su cargo el primero de diciembre, durara en el cuatro años, y nunca podra ser reelecto. El ciudadano que sustituye al Presidente constitucional, en caso de falta absoluta de este, no podra ser electo para el periodo inmediato, el ciudadano que fuera nombrado presidente interino en las faltas temporales del Presidente Constitucional, si tuviere en funciones en los sesenta dias anteriores al dia de las elecciones presidenciales".

El Congreso de Queretaro suprimio la ultima parte del precepto, conservando la reelegibilidad del Presidente sustituto Constitucional y del Interino despues del periodo inmediato.

Las reformas que se mencionan, es decir, las de 1927 y 1928 ampliaron la reelegibilidad en favor del presidente constitucional, pasado el periodo inmediato, quebrantando el principio de "no reeleccion", que el artículo 83, en sus textos anteriores, lo habian conservado en razon con dicha categoria presidencial.

Luego entonces podemos observar que en el año de 1933 se instituyo de manera inexceptional, y quedo tal como rige en la actualidad bajo la formula siguiente. "El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la Republica electo popularmente, y por ningun motivo podra volver a desempeñar ese puesto".

3.2. FUERO DE LOS SENADORES

A este respecto, el artículo 61 constitucional preve que estos son "inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. " Esta disposición consagra lo que se llama fuero-inmunidad, distinto del fuero de no procesabilidad. a este respecto y en cuanto al artículo 61 Constitucional que a la letra dice : Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada cámara velará por el respecto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En cuanto a lo anterior el Maestro Emilio O. Rabasa conjuntamente con la Lic. Gloria Caballero nos dicen : "Los remotos antecedentes de este artículo se encuentran en iguales disposiciones 59.42 y 39 de nuestras constituciones de 1814, 1824 y 1857 respectivamente.

Los diputados y los senadores gozan de la más amplia libertad para expresar sus ideas durante el ejercicio de su cargo, y por esta razón no pueden ser acusados, ni enjuiciados, aun cuando en el uso de ese derecho llegare a configurarse un delito (difamación, calumnia, etc.).

Diputados y Senadores, por lo tanto, no incurrirán en responsabilidad por este concepto y tampoco podrá perseguirseles por tales hechos, ni aun después de que cesen sus funciones.

También para los diputados y senadores cumplan la labor con libertad e independencia, el presidente de cada una de las cámaras tiene a su cargo procurar que se respete el fuero del que gozan

sus miembros, según lo dispuesto por el título Cuarto de la Constitución (artículo 108 y siguientes), y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios, ya que los edificios donde sesionan tienen una especie de protección”.

En efecto, el fuero constitucional con que están investidos el Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República, debe concebirse bajo dos aspectos: el de inmunidad y el de no procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales. En ambos casos dicho fuero opera diversamente, no solo en cuanto a sus efectos jurídicos, sino en lo que atañe a los funcionarios en cuyo favor establece la Constitución.

El fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica, únicamente se consigna en la ley Fundamental en relación con los diputados y Senadores en forma absoluta en cuanto a su artículo 61, como ya lo vimos anteriormente, en el sentido de que estos son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, sin que “jamás puedan ser reconvenidos por ellas”; así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del artículo 108 in fine constitucional que dispone que dicho alto funcionario durante el término de su cargo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

Como ya hemos afirmado, tratándose de los Senadores y diputados, dicha inmunidad absoluta solo opera durante su cargo correspondiente, en el desempeño, es decir, con motivo de las funciones que realicen como miembros integrantes de la cámara respectiva, pero no en razón de su investidura misma. Dicho de otra manera, no por el hecho de ser diputado o Senador, la persona que

encarne la representacion. sino unicamente cuando este en su ejercicio funcional. De esta manera, cualquier miembro del congreso de la Union, cuando emita opiniones fuera del desempeño de su cargo, o sea, en el caso de que no este en funciones, no es inviolable, pudiendo ser reconvenido por las opiniones emitidas, pues la inmunidad solo se justifica por la libertad parlamentaria que todo diputado y senador debe tener dentro de un regimen democratico basarlo en el principio de division de poderes, sin que deba justificar irresponsabilidad por los actos que realice en su vida privada. Por otro lado, si las opiniones que emita un diputado o senador en el desempeño de su cargo configuran la incitacion a algun hecho delictivo comun u oficial, o si su externacion implica en si misma un delito de cualquier orden, operan la inmunidad mencionada en el sentido de que el opinante permanece inviolable y de que no puede ser reconvenido por tales opiniones, pero ello no implica que contra el no se promueva el llamado "juicio politico" que puede culminar con su desafuero, a consecuencia del cual quedaria a disposicion de las autoridades judiciales penales que corresponda.

El fuero que se traduce en la no procesabilidad ante las autoridades ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad a los funcionarios que con ella estan investidos y que señala el articulo 108 de la Constitucion, En otras palabras, el fuero, bajo el aspecto que estamos tratando, no implica la irresponsabilidad juridica absoluta como en el caso a que se refiere el articulo 61 de nuestra ley fundamental, ni la irresponsabilidad juridica relativa a la que alude nuestro articulo 108 in fine, y por lo que concierne al Presidente de la Republica; es decir, en esta ultima hipotesis, a la imposibilidad que durante el tiempo de la gestion Presidencial, pueda acusarse al representante de Ejecutivo Federal por delitos oficiales o por los que sean diversos a la traicion a la patria y de los graves del orden comun. La no procesabilidad realmente se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueve y decida contra el funcionario de que se trate el llamado juicio politico, los diputados y senadores al congreso de la Union, los ministros de la suprema Corte de Justicia los

secretarios de Estado y el procurador General de la Republica, en los casos a que se refiere el ultimo parrafo del articulo 108 Constitucional, no quedan sujetos a la protestad jurisdiccional ordinaria. El juicio politico es de la incumbencia cognosiva de la camara de Diputados o de la de Senadores, segun se trate respectivamente de delitos comunes u oficiales, y se substancia conforme al reglamento establecido, con su procedimiento en los articulos 109 y 111 de la Constitución, a cuyo tenor nos remitimos.

3.3 EXCLUSIVIDAD EN EL DESEMPEÑO DE SU CARGO.

En el artículo 62 constitucional se establece la regla de que “los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podran desempeñar ninguna otra comision o empleo de la Federacion o de los Estados por los cuales se disfrute el sueldo, sin licencia Previa de la Camara respectiva: pero entonces cesaron en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupacion. La misma regla se observara con los diputados senadores y suplentes, cuando estuviesen en ejercicio en ejercicio. La infraccion de esta disposicion sera castigada con la perdida del caracter de diputado o senador.” A este respecto la Lic. Gloria Caballero nos dice: Los diputados y senadores no pueden desempeñar, sin cesar en sus funciones representativas, ningun cargo remunerado federal o de los estados. La Constitucion hace incompatible asi las funciones legislativos con cualesquiera otra de la vida politica o administrativa, y establece la sancion aplicable al infractor. Lo anterior se relaciona con el artículo 125 Constitucional ya que en el se señala que en el señala que no se puede admitir que un mismo ciudadano posea mas de una representacion popular, en virtud de que esa circunstancia traeria como resultado una confusion de poderes que tan cuidadosamente ha evitado la ley; Regresado a lo que nos ocupa que es el artículo 62 Constitucional podemos mencionar que el motivo de este precepto se halla en la necesidad de que el legislativo actue con absoluta libertad e independencia para cumplir mejor sus funciones: ya que es conveniente el buen entendimiento, pero no la influencia de los Poderes entre si. Por eso los Senadores no deben nunca desempeñar empleos estando en ejercicio de sus funciones: que signifique subordinacion a otro poder, a fin de evitar todo aquello que pueda derivar en obstaculos y conflictos. En cambio, la armonia de propositos, sin presiones mutuas, se traduce en un accionar de los funcionarios del gobierno en una forma Coordinada.

En base a lo expresado anteriormente tanto por la Licenciada Gloria Caballero como por nuestra propia Carta Magna, trataremos de vertir una opinion en cuanto a la prohibicion que se les hace tanto a diputados como a Senadores y podemos comentar que esta prohibicion debe hacerse extensiva a los organismos descentralizados que no goce de plena autonomia y a las empresas de participacion estatal, pues aunque unas y otras son entidades distintas del Estado y estan dotadas de personalidad juridica propia, su vinculacion a el estan estrecha que desde el punto de vista funcional y economico se antojan verdaderas dependencias estatales. Ademas, aunque el precepto señalado no los incluya, los cargos Publicos dentro del Distrito Federal deben comprenderse en la disposicion constitucional transcrita, es decir en el articulo 62 Constitucional que anteriormente se transcribio e incluso se anotaron comentarios respectos de su contenido: ya que el espiritu que la anima consiste en que el diputado a senador conserve su independencia de criterio en el ejercicio de sus funciones, la cual se menoscabaria notablemente si se subordinara a cualquier organo de autoridad federal, o local o a algun organismo descentralizado o empresa de participacion estatal. Sobre decir, por otra parte, que la prohibicion que fija el presente articulo, es decir el analizado en el presente inciso, debe prevalecer, toda vez que no se deben confundir las funciones en ningun puesto gubernamental ya que estariamos en un grave conflicto de intereses en cuanto a las funciones e intereses de los depositarios del poder legislativo e incluso de los otros poderes.

IV.- LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION V DEL ARTICULO 76 DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.

4.1. REGLAMENTACION DE LA FRACCION V DEL ARTICULO 76.

La regulación a través de una ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76, tal como se provee en el último párrafo del propio artículo, pudo haber aclarado el sentido de la controvertida disposición y limitado los abusos que pudieran haberse cometido. La reglamentación se dispuso desde la reaparición del Senado en el año de 1874 y a pesar de que ya desde finales del siglo pasado los juristas reclamaban el cumplimiento de texto de la Constitución. (13) hasta la fecha continua siendo letra muerta el imperativo de su reglamentación.

No es posible pensar que la larga espera se deba exclusivamente a una omisión o a su consciente indiferencia explicable en función de tratarse de una cuestión cuya importancia fuera nuevamente formal, todo lo contrario, los interesados sabían que desde el momento mismo de su discusión en las cámaras se hubieran tenido que translucir las diversas posiciones y se hubiera tratado de imponer una de las posibles interpretaciones. Los partidarios de la centralización, dentro del propio sistema federal, no podían permitir que tan poderosos instrumento escapara a su control, pero tampoco deseaban planear abiertamente su posición. Por su parte, los partidarios de un federalismo ortodoxo, que siguiera el patrón del sistema norteamericano, se opondrían vivamente a una reglamentación adversa a sus convicciones.

13.- Coronado Mariano, Elemento de Derecho Constitucional Mexicano, P. 138. México

Dadas las circunstancias descritas con anterioridad, la omisión de su reglamentación favorecía parcialmente a todos, los puristas evitarían un mal mayor de admitir expresamente un sistema de intervención federal que consideraban excesivo, al propio tiempo que dejaban a salvo sus escrúpulos de conciencia; mientras que los partidarios de la preminencia de la Federación, evadían una tormentosa polémica de la que no estaban seguros de salir triunfantes y dejaban abierta la posibilidad para la implementación de su punto de vista en la práctica, cuantas veces fuera necesario, colmando con su muy particular punto de vista la interpretación la laguna que dejaba el incumplimiento del texto del último párrafo del artículo 76 constitucional, punto en el que han coincidido tacitamente unos y otros.

En principio, se puede afirmar que una adecuada reglamentación de las facultades de la Cámara de Senadores pudo haber ofrecido una solución transaccional que hubiera recogido el imperativo la descentralización que imponía vida política nacional, respetando la independencia de las entidades, hasta donde hubiera sido posible. Sin embargo, nada hubiera garantizado que en la práctica se hubieran realizado aplicaciones excesivas en detrimento de las entidades federativas, si bien, como resultado de su reglamentación podría haber disminuido su incidencia.

En el año de 1938, durante la sesión del 16 de Diciembre se llevó a cabo el último intento de regular el ejercicio de las facultades que concede al Senado la fracción V del artículo 76, a través del "Proyecto de Ley Orgánica de las fracciones V y VI del artículo 76 Constitucional" presentado por los Senadores Wilfrido C. Cruz y Niceforo Guerrero, representantes de los Estados de Oaxaca y Guanajuato respectivamente.

El proyecto en cuestión contemplaba la intervención del Gobierno federal a través de la desaparición de poderes en cuatro supuestos :

- 1).- Cuando no se encontrarán constituidos o estuvieron desintegrados, de manera que no pudiera funcionar el régimen constitucional de la entidad.
- 2).- Cuando las personas que integran los poderes Constitucionales hubieran abandonado el territorio de la Entidad de su jurisdicción salvo en los casos de fuerza mayor o por motivos justificados.
- 3).- Por rebelión o sustracción al régimen federal, pretextando la reasunción de su soberanía.
- 4).- Por adoptar para su régimen interior formas de gobierno o bases de organización política y administrativa distinta de las fijadas por los artículos 40 y 115 de la Constitución General.

El mismo proyecto determina los procedimientos y prevenciones para tratar de evitar que se cometieran excesos en detrimento de los Estados, por ejemplo, se insistió en precisar las funciones de la Comisión Permanente con objeto de evitar que se arrojase la facultad de declarar la desaparición de poderes. Con el propósito de evitar la estancia indefinida del gobernador provisional, se dispuso la insubsistencia de su nombramiento, cuando no hubiera convocado a elecciones dentro del plazo establecido. Aun cuando pueda tener aspectos criticables, el proyecto en cuestión constituye una alternativa mucho más favorable que la que ofrece la situación que prevalecía hasta antes de la reglamentación en cuestión .. Además de demostrar objetivamente la

posibilidad de introducir en nuestro sistema una intervención federal que procedía a instancia de la propia federación.

Así entonces podemos observar por lo antes descrito que desde el año de 1874 existió la pretensión de una ley Reglamentaria del precepto y fracción constitucional en Estado, por aclarar y determinar los casos en que procedía la desaparición de Poderes y el procedimiento a seguir para la reinstauración de los Poderes locales.

La Constitución de 1857, no contemplo la desaparición de Poderes sino hasta las reformas de 1874, no contemplo la desaparición de Poderes sino hasta las reformas de 1874 y en el año de 1878 con fecha 20 de Diciembre se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Reglamentaria del Artículo 76 fracción V de la Constitución Federal, en lo relativo a la declaración de desaparición de Poderes.

A transcurrido más de un siglo para que se publicara dicha ley Reglamentaria, con lo que se demuestra claramente la falta de intención por parte del Congreso de la Unión para legislar debidamente sobre la desaparición de Poderes, y consideramos que no se trató de una falta de previsión de una cuestión tan importante ya que al reglamentarse se debía de adoptar una posición frente a dicha legislación.

Así encontramos que las tendencias centralistas, a través de sus partidarios pretendían lograr el control, pero se demostraría abiertamente su aspiración y por otro lado encontramos a los federalistas que en oposición atacarían la reglamentación y en consecuencia la intervención del Senado a través del Gobierno Federal en la vida independiente de los Estados locales. Por lo que con

su debida reglamentación se hubiera encontrado una solución y podría haber disminuido su aplicación y la injerencia y manipulación por parte del Gobierno Federal.

En la sesión del 16 de Diciembre de 1938, hubo un intento para la existencia de una ley reglamentaria a través del proyecto de Ley Orgánica de las Fracciones V y VI del artículo 76 Constitucional, ponencia presentada como ya hicimos mención por los Senadores Wilfrido C. Cruz y Niceforo Guerrero.

4.2. SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LA FRACCION V DEL ARTICULO 76 EN LA ACTUALIDAD.

En la intervención federal, la ejecución se dirige en contra de una de las entidades, por el incumplimiento de los deberes que les impone la federación.

La amplitud de facultades que puede ejercer la federación en el caso de la intervención, así como la indeterminación y amplios efectos de su ejecución hacen pensar en una institución de responsabilidad colectiva. Hans Kelsen, quien ha tratado de delimitar el concepto de intervención federal, deslindando lo de otras formas de hacer efectiva la responsabilidad por el incumplimiento de las normas federales por parte de los órganos locales, estima que los procedimientos judiciales o administrativos a través de los que se actualizan los actos coactivos en contra de los órganos locales, no se pueden considerar como intervención federal, debido a que únicamente se trata de responsabilidad individual.

Por lo general, las instituciones jurídicas que todavía conservan el principio de responsabilidad colectiva pertenecen a órdenes relativamente primitivos o descentralizados, por ejemplo, la guerra en el derecho internacional. Por último, el mismo Kelsen considera que cuando existen mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad en que incurrir los titulares de los órganos de los gobiernos locales, por violaciones al orden jurídico Federal, la intervención Federal resulta superflua.

Aplicando este último punto de vista a nuestro sistema, llegaríamos a la conclusión de que la desaparición de poderes, enfocada como intervención Federal, no sería estrictamente necesaria, teniendo en cuenta :

a) El artículo 108 Constitucional que en sus dos últimos párrafos dice a la letra : “ Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de justicia locales y en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta constitución y a las leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos Federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisaron en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quien desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.

Así vemos que el citado artículo 108 Constitucional hace responsable a los Gobernadores de los estados y a los miembros de las legislaturas locales, por las violaciones a la Constitución Federal.

b) El artículo 133 Constitucional que a la letra dice : “ Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebre por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán la ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. Con respecto a este artículo el Maestro Emilio O. Rabasa nos hace este comentario que

nos parece por demás interesante y nos permitiremos transcribir : La Constitución de 1917 es la ley Suprema de México. La dicto un Congreso Constituyente, es decir, un órgano originario que represento la voluntad del pueblo mexicano. La Constitución es la base de nuestra vida institucional : señala los Elementos fundamentales del Estado (pueblo, territorio y Poder Soberano) y los mantiene unidos; determina la forma de Gobierno (democrática y Republicana), enumera a las más preciadas libertades del Hombre; establece los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y sus respectivas atribuciones ; distingue al gobierno nacional (federal) del local (estatal); en fin, contiene y estructura las esenciales decisiones políticas y económicas del pueblo y la manera en que habrá de gobernarse. Por resumir esos principios esenciales y establecer su estructura fundamental es, como lo indica este precepto, la “Ley Suprema de Toda la Unión”. Mantener tal supremacía, su superioridad sobre las demás leyes, es sostener la vida misma del pueblo, su organización política y legal y el que pueda perdurar la nacionalidad en el tiempo y el espacio.

El poder Constituyente - órgano creador - , una vez otorgada la Constitución desapareció y surgieron los que esa ley Suprema Establece órganos creados. Por eso, La Constitución es la base de nuestra organización política, jurídica y económica, y todas las leyes y actos que dicten las autoridades deben estar en consonancia con ella.

Dos principios de gran importancia contiene este artículo :

1.- La Constitución Federal es la ley primaria y fundamental.

2.- Todas las demás disposiciones (leyes federales, tratados constitucionales y leyes locales, etc.) en su expedición y aplicación, deben ajustarse a esa norma fundamental, es decir, deben ser constitucionales.

En otras palabras, para que nazca y viva cualquier ley (federal o local) para que cualquier disposición o acuerdo administrativo tenga plena validez, para que los actos y resoluciones judiciales sean legales tienen, antes y sobre todo, que encontrar su fundamento en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Luego entonces podemos observar, con lo anteriormente comentado que en este artículo se establece la supremacía de la Constitución General y obliga a los jueces de los Estados a observarla, aun en contra de las disposiciones de sus respectivas constituciones.

c).- El artículo 103 Constitucional que nos menciona en su contenido tres fracciones en las cuales encontramos las facultades de los Tribunales de la Federación en cuanto a las controversias que se susciten:

- I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.
- II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la Esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

En las anteriores fracciones podemos observar que tanto la II como la III suponen la invasión de esferas de competencia federales por los Estados y viceversa. En tales situaciones procede el juicio de amparo a fin de que cada poder se conserve siempre dentro de sus propios límites, mas se necesita

que esos actos de autoridad contrarios a las normas constitucionales lesionen una garantía individual y al mismo tiempo que el ofendido solicite el amparo.

En estos casos, y acorde con lo dicho por Mata, en el Constituyente de 1857, la declaratoria Judicial (sentencia de amparo) sólo surtirá efecto para el caso concreto, pues desde que Mariano Otero precisó en el acta de reformas de 1847 los fundamentos del amparo es ese uno de sus elementos esenciales y característicos.

Es de darse cuenta que el artículo en estudio faculta a los tribunales de la federación para conocer de las leyes o actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera de la competencia de la Federación y violen las garantías individuales.

A todo esto habría que agregar las facultades extraordinarias que el artículo 29 Constitucional concede al ejecutivo Federal para suspender las garantías individuales en todo o en parte del territorio nacional, por un tiempo determinado y con la aprobación del Congreso, así como la facultad que le otorga la fracción VI del artículo 89 Constitucional para disponer de la totalidad de las fuerzas armadas permanentes, en los casos que así lo requiere la seguridad interior de la nación.

Todo lo anterior debería ser suficiente para garantizar la conducta conforme al derecho de los titulares de los órganos de los gobiernos de las entidades, sobre todo si se toma en cuenta el sistema de partido dominante que existe en nuestro país aunado al hecho de que el Presidente desempeña el papel del jefe del partido en la Mayoría de los sistemas presidenciales.

La intervención federal en los países a que se hizo alusión anteriormente, puede producirse a instancias de la Federación y sus supuestos y procedimientos se encuentran regulados, lo que podría

impedir que los excesos se produzcan con la intensidad y la frecuencia con que se presentan en nuestro sistema, en el que prácticamente se trata de una facultad discrecional y, en algunas ocasiones, incluso francamente arbitraria.

En los últimos años, las declaraciones de desaparición de poderes han disminuido notablemente, por no decir, que prácticamente han desaparecido, la última ala que tuvimos conocimiento fue aquella en la que en el Estado de Morelos, muchos senadores solicitaban se declararan desaparecidos los poderes en vista de que con todos y cada uno de ellos se encontraban personajes coludidos con el tristemente celebre Daniel Arizmendi, "Alias" el "Mecha Orejas", y con diversas bandas de Secuestradores; esto nunca se llevo a cabo pero la solicitud existió y podemos encontrar el artículo en el Periódico "La Afición" de fecha 15 de Mayo de 1998 en sus paginas centrales.

Lo anteriormente descrito se debe a la Práctica de la renuncia proporcionada del titular del ejecutivo local y a la centralización económica. No obstante, los ejemplos de Guerrero en el 4 de enero de 1961 y Sinaloa el 4 de agosto de 1966 demuestran que no siempre es posible contar con la discreción de los titulares de los poderes locales. (14)

Por lo tanto, ante tres alternativas, la primera sería la reforma del sistema, a fin de impedir que se aplique la fracción V del artículo 76 Constitucional en forma indiscriminada, dejando a los artículos 122 y 108 como las únicas posibilidades de una intervención federal.

14.-Diario del 14 de enero de 1961 y Diario Oficial del 5 de agosto de 1966.

La Segunda consistiría en la regulación de la intervención federal a instancia de la federación, ya sea a través del cumplimiento del último párrafo de la fracción VI del artículo 76 que a la letra nos permitiremos transcribir con el fin de lograr un mayor entendimiento por parte del lector y dice : " VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se hay interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la Republica y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

Nos podemos dar cuenta que lo anterior refiere a la forma indiscriminada de la que podía el Senado Hacer uso, y así entonces, se adiciona, alternativamente, la actual fracción V del artículo 76 o el artículo 122, que actualmente sólo prevé la intervención federal a instancia de los Estados

Por último, la tercera alternativa consiste en dejar las cosas en el estado en que se encuentran, lo que podría implicar que en el futuro próximo se haga un uso arbitrario e indebido de esa facultad cuyo ejercicio, independientemente de su irregularidad, ha sido convalidado por casi un siglo de practica constitucional, pero que merced a la discrecionalidad que le ha otorgado la falta de regulación específica, se ha utilizado como un arma en contra del régimen de autonomía que la propia constitución garantiza a las entidades federativas.

La elección de cualquiera de las tres alternativas rebasa los límites de este trabajo y, a fin de cuentas, corresponde en exclusiva al legislador. Sin embargo, la última de las posibles alternativas, actualmente en vigor, parece tener muchas posibilidades de prolongar su vigencia en el futuro, en la

medida en que no se vislumbra ninguna intención de modificarla, apesar de que aparece como la menos idónea, en vista de todos los antecedentes históricos de los que solo se ha consignado una minima parte.

A continuación procederemos a realizar breves comentarios sobre la ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la Republica. (15)

Artículo 1.- Corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores determinar que se ha configurado la desaparición de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado y hacer la Declaratoria de que debe nombrarse un Gobernador Provisional.

En este precepto se ha discutido si dicha facultad es constitutiva o declarativa, como ya lo enunciamos anteriormente, dicha facultad del Senado para desaparecer los poderes de un Estado local es "Declarativa" y así se plasmó inclusive en la introducción de la fracción V del artículo 76 Constitucional, cuestión que no sucede así en la ley Reglamentaria y se utiliza el verbo "determinar".

Además de que el Senado no tiene la facultad de hacer desaparecer los Poderes de un Estado, ya que solo la Constitución le otorga al Senado una facultad declarativa.

Artículo 2.- Se configura la desaparición de los Poderes de un Estado únicamente en los casos de que los Titulares de los Poderes Constitucionales :

15.-Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1978

I.- Quebrantaron los Principio del régimen federal.

II.- Abandonaron el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.

III.- Estuvieron imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico.

IV.- Prorroguen su permanencia en sus cargos después de fenecido el periodo para el que fueron electos o nombrados y se hubieron celebrado por elección para elegir los nuevos titulares.

V.- Promovieren a adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas en las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República.

Como se desprende de la lectura de este segundo artículo, son amplias las causales por las cuales pueden desaparecer los Poderes de un Estado Local, además de que dichas causas pudieren ser de facto o de jure y son precisamente estas últimas las consignadas en este segundo artículo de la Ley Reglamentaria. Además de establecer las formas de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, haciéndose la precisión de la fracción V del Artículo 2º de la Ley Reglamentaria.

Artículo 3ro.- La petición para que el Senado conozca de las causas a que se refiere el artículo anterior, podrá ser formulada por Senadores, Diputados Federales o por Ciudadanos de la Entidad. Recibida la petición, si el Senado la estima precedente, la turnara a la Comisión correspondiente para que formule dictamen. La resolución, en su caso, se producirá dentro de los cinco días siguientes al recibo de la petición.

La costumbre era que el Ejecutivo Federal a través de la secretaria de Gobernación era quien hacia la petición para solicitar del Senado la Declaración de desaparición de los Poderes Locales . queda la duda de la aplicación de esta fracción que se comenta, toda vez, que el Ejecutivo Federal puede solicitar a los Senadores, Diputados Federales o ciudadanos en general para realizar la petición.

Artículo 4to.- En los recesos del congreso de la Unión la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias a fin de que el Senado se reúna dentro de los tres días siguientes para conocer de las peticiones a que se refiere el artículo anterior. El acuerdo para convocar a sesiones Extraordinarias deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos Presentes de la Comisión Permanente.

En este artículo 4to. Se precisa que la comisión permanente como venia sucediendo lo cual era inconstitucional (por no estar dentro de sus facultades constitucionales), no podrá declarar que procede a nombrar un Gobernador provisional por que han desaparecido todos los poderes de un Estado local ya que esta es una facultad exclusiva del Senado. La designación de Gobernador Provisional además la forma de Decreto . o sea, es un acto político administrativo. (16)

Artículo 5to. Si el Senado determina que han desaparecido los Poderes Constitucionales procederá a formular la Declaratoria de que se esta en el caso de nombrar Gobernador Provisional; para este efecto solicitara del Presidente de la Republica la presentación de una terna para que, dentro de las Personas que la compongan, se haga el nombramiento respectivo. La presentación de la terna se hará dentro de los tres días siguientes a la solicitud del Senado.

Se vuelve al mismo termino de "Declaratoria" y no al del artículo 1 de la ley Reglamentaria "Determinar" situación irregular ya que se deben uniformizar los términos que en nuestro concepto debe ser la de Declaratoria como facultad del Senado y no como facultad Constitutiva.

Artículo 6to. .- Si transcurrido el Plazo Señalado en el artículo que precede, el ejecutivo no envía la terna para el nombramiento de Gobernador Provisional, el senado hará .

la designación de entre la terna que su directiva someta a su consideración.

Es una novedosa modalidad con el Presidente de la Republica no proponga terna al Senado y en este caso el Senado puede asumir las funciones, relativas al nombramiento, del Ejecutivo Federal.

Artículo 7mo. .- Corresponde a la comisión permanente hacer la Designación de Gobernador Provisional cuando habiendo declarado el Senado la Desaparición de Poderes, el Congreso de la Unión se encuentre en receso, sin que se haya nombrado Gobernador Provisional de la terna que proponga el Presidente de la República.

Cuando dure el receso, exista falta absoluta del Gobernador Provisional se proceda de acuerdo con la parte final del Artículo 5to. Correspondiendo también a la Comisión Permanente hacer la designación.

En este artículo se le dio la interpretación correcta que debe de realizar la comisión Permanente de designar al Gobernador Provisional, esto es una consecuencia cuando el Senado entra

en receso; de esta manera se corrige lo inconstitucional cuando la Comisión Permanente declaraba desaparecidos los Poderes de un Estado y que solo correspondía como facultad exclusiva del senado.

Artículo 8vo. .- En ningún caso se podrá nombrar Gobernador Provisional de entre las Personas que formaron parte de los Poderes desaparecidos en el momento de la Declaratoria

Es importante este precepto ya que varias Constituciones Locales indican que ocupara el cargo de Gobernador Provisional alguno de los Funcionarios titulares de los Poderes desaparecidos . sean estos del Poder Legislativo o Judicial.

Artículo 9no. .- Únicamente podrá ser designado como Gobernador Provisional quien reúne los requisitos que establece el artículo 115, fracción III inciso b) segundo párrafo de la Constitución del Estado de que se trate.

El artículo 115 fracción III inciso b), segundo párrafo señala los requisitos para elegir un Gobernador Provisional de conformidad con los requisitos preceptuados en la Constitución Local.

V.- JUICIO CRITICO SOBRE LA DESAPARICION DE PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Consideramos que existe una importancia trascendental en lo relativo al artículo 76 fracción V de la Constitución General ya que se trata de una facultad exclusiva del Senado, la relativa a declarar la desaparición de Poderes en las Entidades Federativas.

Al referirnos a este tema que resulta verdaderamente interesante, ya que si nuestro sistema basado en una Federación de Estados miembros - implicaría una independencia económica, administrativa y política, vemos que en la práctica cotidiana y de acuerdo con las experiencias históricas resulta que nos encontramos ante un centralismo secular que actúa caprichosa y arbitrariamente en detrimento del propio pacto Federal.

La desaparición de poderes en los Estados locales una verdadera intervención del Gobierno Federal en la vida autónoma de los Estados y que consecuentemente impide un desarrollo adecuado a las necesidades tanto del Gobierno local como de la Federación en su totalidad.

Se ha pretendido analizar dicha figura ha efecto de entender y comprender la importancia de su tema y resultaría vanidoso decir de nuestra parte que fue un estudio profundo, ya que siempre surgirán interrogantes desde el punto de vista de quien lo trate.

5.1. EN CUANTO A LAS REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 1874.

Encontramos que la declaración de desaparición de Poderes ya regulada no fue obra del Constituyente de 1856, sino que estos primeros antecedentes los encontramos en las reformas y adiciones a la Constitución de la República de 1874.

Las Constituciones Federales de 1824 y 1857 no regularan la figura de la desaparición de Poderes.

Así fue como se presentaron varios casos en la vigencia de la Constitución de 1857, en los que se observó que la no ocupación de los Titulares de los Gobiernos locales, no se hallaban regulados en la Constitución Federal.

“En 1872 se presentó un conflicto en Yucatán al ser expulsados del Estado los Poderes Ejecutivo y Legislativo, considerados como usurpadores por habersele dado efecto retroactivo a una reforma que ampliaba la duración de su mandato; el Gobierno Federal decretó el Estado de Sitio y al levantarlo se advirtió que no había previsión en la Constitución Federal ni en la Yucateca para prever a la sustitución de los Poderes desaparecidos; después de largas discusiones donde cambiaron las tendencias recogidas después en la reforma de 1874, el Congreso de la Unión aprobó que el ejecutivo Federal nombrara un Gobernador interino del Estado de Yucatán para proceder a convocar a elecciones (Diario de los Debates del VI Congreso Constitucional ; Tomo III. Pág.s. 690 y sigs.) Otro caso, también precedente de dicha reforma es el ocurrido en Coahuila en 1873, aunque se bien la desaparición de poderes se debió a un conflicto entre la legislatura y el Gobernador, la solución

fue la misma adoptada en el Caso de Yucatán (Diario de Debates del VII Congreso Constitucional: Tomo I Pags. 1266 y sigs.)(17).

El 13 de Diciembre de 1867, el ejecutivo de la República presento al Congreso de la Unión una iniciativa para la Reforma de la Constitución Federal. La primera comisión de Puntos Constitucionales del Sexto congreso presento un dictamen el 2 de abril de 1872 en el que se incluía la Facultad del Senado para conocer de las cuestiones políticas que se suscitaron entre los Estados o entre los Poderes de un Estado.

La pretensión de esas facultades eran para que la Federación pudiera intervenir en las cuestiones políticas que se presentaros en los Estados, ya que se produjeron verdaderos desordenes por los conflictos habidos entre las autoridades Locales, estas situaciones constituyeron en si mismo una justificación de las fracciones V y VI del apartado B del artículo 72 de la Constitución de 1857 reformada y que paso a ser en la Constitución de 1917 la fracción V del artículo 76 y que como marco de referencia del Tema que estamos tratando a continuación transcribiremos:

Fracción V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los Poderes Constitucionales de un Estado, que es llegado el Caso de nombrarle un Gobernador Provisional, quien convocara a elecciones conforme a las leyes Constitucionales del mismo Estado. El nombramiento del Gobernados se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y en los recesos por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas.

17.-TENA RAMIREZ, Felipe.-Derecho Constitucional Mexicano.- Editorial Porrúa S.A. México,1975.Pag 451 y 152.

El Funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no provean el caso.

Fue así como el 7 de octubre de 1873, la comisión de puntos Constitucionales sobre la Reforma de la Constitución, presentó un proyecto del texto del artículo 72 que incorporaba a la fracción V del apartado B la facultad del Senado para intervenir en los proyectos que se presentaran en las Entidades Federativas.

El Diputado Enríquez expuso la necesidad de plasmar alguna disposición que solucionara el problema, e insistió en la necesidad de precisar su alcance para evitar los excesos y arbitrariedades que se pudieran cometer en perjuicio de la soberanía de los Estados (18).

En virtud de que el Congreso se negaba a aprobar el texto de la fracción V, La Comisión presentó un segundo proyecto el 18 de noviembre de 1875. Fue el Diputado Robles Gil quien manifestó que se regulara en forma amplia que el senado tendría entre otras facultades para declarar la desaparición de Poderes y el procedimiento a seguir para el restablecimiento de los Poderes de los Estados.

El proyecto original decía : "Declarar cuando el Orden Constitucional hubiese desaparecido en un Estado..."

18.-Diario de Debates del Séptimo Congreso de la Unión Tomo I pags. 646-797-798.-Imprenta de F.Díaz de León y Santiago White México 1873

El diputado Robles Gil expresó en su proyecto : “Declarar, cuando hayan desaparecido los Poderes Constitucionales Ejecutivo y Legislativo que un Estado...”

Fue así como el reformador de 1874 rechazó la expresión “cuando el orden constitucional hubiere desaparecido” y el Constituyente de 1917 lo reemplazó : “cuando hayan desaparecido los Poderes...”

El proyecto de la Fracción V fue puesto a votación y aprobado el 8 de Abril de 1874. Remitido a las Legislaturas de los Estados y Promulgado por el Ejecutivo por Decreto del 13 de Noviembre de 1874.

El texto de la Fracción V del Apartado B del Artículo 72 definitivo fue el siguiente:

“B. Son facultades del Senado :

V.- Declarar cuando hayan desaparecido los poderes Constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado , que es llegado el Caso de nombrarle Gobernador Provisional, quien convocara a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. E nombramiento del Gobernador se hará por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, y en sus recesos por la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo Gobernador constitucional en las Selecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que el expidiese”.

Cabe agregar que dicho Artículo 72 de la Constitución de 1857, pasó a ser la fracción V del Artículo 76 de la Constitución de 1917.

5.2.- EN CUANTO A LA CONSTITUCION DE 1917.

Comencemos aclarando que el ya mencionado anteriormente el artículo 72 de la Constitución de 1857, pasó a ser la fracción V del Artículo 76 de la Constitución de 1917 con las diferencias de que es facultad del Senado declarar cuando hayan desaparecido todos los Poderes Constitucionales de un Estado y no únicamente el Ejecutivo y el Legislativo, además de que el nombramiento de Gobernador Provisional se hace por el Senado a propuesta en tema del Presidente de la Republica en vez de hacerlo el Presidente con aprobación del Senado. *

Además de que se limito la desaparición de los Poderes Ejecutivo y Legislativo ya que el Poder Judicial no tenía facultades para convocar a elecciones y no podría reconstruir el orden Constitucional de un Estado, y de que el nombramiento de Gobernador interino podría ser hecho a pesar de que el Poder Judicial del Estado estuviera en funciones.

Consideramos necesario mencionar que diversos autores consideran que como se encuentra la fracción del artículo que analizamos es un medio de control del sistema federal que ha encontrado la practica centralista de intervenir en la autonomía de los Estados Locales a fin de actuar arbitrariamente e irresponsablemente en la vida de los Estados y que consecuentemente atenta contra la esencia del pacto federal. Así entonces podemos ver que el proyecto de Constitución reformada de Venustiano Carranza conservo los lineamientos generales de la fracción V del Apartado B del Artículo 72 de la Constitución de 1917. No obstante la Comisión redactora introdujo tres modificaciones : En primer lugar suprimió la mención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, indicando que procedía la desaparición de Poderes cuando hubiesen desaparecido los tres poderes. El Diputado Don Paulino Machorro Narvaz, miembro de la Comisión quién asevero:

“Para cambiar la redacción de la fracción V, se tuvieron en cuenta dos razones : Una, que la deducción de este artículo se había suscitado desde el tiempo de la Constitución de 1857, y el debate versó sobre si bastaba la desaparición de uno solo de los Poderes o si era necesario que se verificara la desaparición de los tres poderes. La Comisión tuvo en cuenta que faltando uno solo de los tres poderes y quedando los otros dos en cada Estado, faltando el Ejecutivo, por lo general el Legislativo nombra a otro, de cualquier otra manera , para sustituirlo . Si falta el legislativo, no es completamente esencial para el funcionalismo momentáneo para la función de un Estado, se puede convocar a elecciones, y se sustituye de aquella manera: se faltara el judicial naturalmente que para que la federación intervenga, y hasta cierto punto invada la Soberanía se necesita que falten los tres Poderes : este es un caso enteramente anormal, pero posible, sobre todo en tiempo de convulsiones políticas. Para evitar que la federación pudiera abrogarse la Soberanía por que faltara alguno de los Poderes, se quiso expresar que faltaron todos los Poderes, que no hubiera quien gobernara en aquel momento...”

Fue acertada la modificación ya que algunas Constituciones Locales proveían la falta de Gobernador y la sustitución a través del Poder Judicial.

En segundo lugar se sustituyó la forma de Elegir al Gobernador Provisional por la que actualmente esta en vigor, y en tercer lugar, se agrego la parte final de la fracción V: “Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no provean el Caso”

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los Poderes Constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador Provisional, quien convocara a elecciones

conforme a las Leyes Constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador Provisional, quien convocara a elecciones conforme a las Leyes Constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta interna del Presidente de la Republica con aprobación de las dos terceras partes de los Miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que el mismo expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los Estados no provean el caso.

Esta fracción V del artículo 76 da lugar a dos posibles intervenciones :

La primera es de que la fracción V otorga al Senado la facultad de nombrar Gobernador Provisional en un Estado, cuando se ha comprobado la desaparición de los Poderes locales, es así como, la desaparición de Poderes es el elemento necesario para que el Senado conozca del caso y de a conocer su declaración a efecto de restablecer el orden Constitucional de un Estado a través del mecanismo de la fracción V del artículo 76 Constitucional de la Constitución que promulgo el jefe Constitucional Don Venustiano Carranza .

Dicha norma se aplicara cuando la Constituciones de los Estados no provean el caso para reestablecer los Poderes Locales, esto es, que si tuviera plasmado en las Constituciones de las Entidades Federativas, no habría la posibilidad de que ocupara el cargo del Ejecutivo local un Funcionario elegido por el Gobierno Federal. Dicha regulación sólo se encuentra en algunas constituciones como :

- La de NUEVO LEON (Art.144).

- CHIHUAHUA (Art. 35)
- ZACATECAS (Arts. 130 a 133).
- TABASCO (Art. 34 reformada en 1945)
- QUERETARO (Arts. 174 a 176).
- NAYARIT (Art. 138)
- GUERRERO (Adiciones de 1930).
- TAMAULIPAS (Art. 156).
- MICHOACAN (Art. 164). (19)

La segunda interpretación es en el sentido de que el Senado tiene la facultad de apreciar las circunstancias de hecho o jurídicas que el permitan decidir sobre la existencia fáctica o de derecho de los Poderes Locales.

La declaración de desaparición de Poderes reviste un verdadero acto constitutivo, en particular por que se refiere a la desaparición de Poderes que se efectúe con base en el Derecho, esto es, que los Poderes Locales hubieran inculcado las normas de la Constitución Federal.

5.3 EN CUANTO A SU APLICACIÓN PRACTICA

En la practica la desaparición de Poderes se ha llevado a cabo aplicando la norma juridica en cuestión de manera diferente, por lo que no se encuentra una aplicación uniforme, no obstante, consideramos que se ha venido aplicando fundamentalmente de dos formas

En la primera es innegable la aplicación de la fracción V del articulo 76 es justificada, por la realización de los hechos que se han presentado. De 1918 a la fecha se han realizado 48 declaraciones de desaparición de Poderes Locales, de las cuales 19 fueron motivadas por que se trataba de rebeliones en contra del Gobierno Federal.

En los casos de desaparición de Poderes el mayor numero de problemas políticos ha estado implicado el Gobierno local, es así como aparece la desaparición de Poderes del Gobierno de Guanajuato y el que tuvo lugar en Tamaulipas el 9 de Abril de 1947. Por otro lado encontramos la actitud arbitraria de Parte del Gobierno Federal para declarar desaparecidos los Gobiernos de los Estados Federativos por cuestiones que van de lo Político a lo imponderable.

Es por demás repetitivo manifestar una vez mas como se podrá deducir lógicamente después de la lectura de las anteriores notas, la centralización de poder de que ha sido objeto el Ejecutivo Federal en Perjuicio de las Entidades Locales, con el propósito de intervenir en la política interna de las entidades federativas o para el mínimo ejercicio de la autonomía local, además de que no se podría justificar gran numero en la desaparición de Poderes de los Estados cuyo único objeto es el de establecer un sistema político Federal en donde se encuentra sumiso y servil el poder supuesto en este caso de los Gobiernos locales.

En la práctica política la aplicación de la fracción V del artículo 76, ha sido irregular y arbitraria, la desaparición de Poderes de conformidad al Derecho a la que se le otorga efecto constitutivo, se ejercita argumentando que los Poderes Locales se encuentran fuera de la normatividad Constitucional y que por ello ha dejado de existir de jure.

Así tenemos que la fracción V fue aplicada en el periodo de :

- ADOLFO DE LA HUERTA, 16 veces.
- LAZARO CARDENAS, 8 veces
- PLUTARCO ELIAS CALLES Y EMILIO PORTES GIL, 7 veces.
- ALVARO OBREGÓN, 6 veces
- VENUSTIANO CARRANZA, 4 veces
- MANUEL AVILA CAMACHO, 3 veces
- LUIS ECHEVERRIA, 2 veces
- ABELARDOL. RODRÍGUEZ, MIGUEL ALEMAN VALDEZ, ADOLFO LOPEZ MATEOS Y GUSTAVO DIAZ ORDAZ. 1 sola vez. (20)

Además de los Estados Federativos en donde se ha aplicado son:

- MORELOS, 8 veces
- GUERRERO, 6 veces
- TAMAULIPAS Y JALISCO, 5 veces
- PUEBLA, GUANAJUATO Y DURANGO, 4 veces.
- VERACRUZ, NAYARIT, SONORA Y COLIMA, 3 veces.
- CAMPECHE, YUCATÁN, TABASCO, SINALOA, CHIAPAS, Y SAN LUIS POTOSÍ. 2 veces.

* QUERETARO, TLAXCALA E HIDALGO. Ivez. (21)

Algunos tratadistas han pretendido decir que la Cámara de Senadores realiza actividades notariales ya que certifica de hecho y jurídicamente cuando han desaparecido los Poderes de un Estado y que debe designarse un Gobernador Provisional, al contrario de lo anterior el Maestro Lanz Durant indica que en su opinión personal el Senado ejerce una función declarativa de comprobación de un hecho existente; la de calificar y apreciar dentro del terreno político y legal si debe considerarse o no como poderes constitucionales los que actúan dentro de una Entidad Federativa; pero para llegar a tal Objeto se tiene que comprobar la no existencia Constitucional de los Poderes que factó detentan la soberanía local y fundar su determinación sobre la realidad de los hechos y en la doctrina de nuestra Ley Suprema.

El artículo 76 señala cuales son las facultades exclusivas del Senado y la fracción V nos habla sobre la Desaparición de Poderes de los Estados, sin embargo la Comisión Permanente a proposición del Ejecutivo Federal y en notable violación al precepto arriba indicado, ha adquirido la facultad de declarar cuando han desaparecido los Poderes de un Estado, no obstante que ni el artículo 10. Constitucional nos señala dentro de sus facultades la de efectuar lo relativo a la fracción V del artículo 76 Constitucional, toda vez que esa facultad corresponde al Senado y de modo subsidiario a la Comisión Permanente que es un Órgano Transitorio del Congreso de la Unión, debido a que no es un Órgano Transitorio del Congreso de la Unión, debido a que no es un Órgano representativo de los Estados.

El General Calles fue el primero en pedir y obtener de la Comisión Permanente la Comisión de Poderes, que afectó al Estado de Nayarit en 1927. Desde entonces, la intervención de la Comisión Permanente ha sido usual.

Claro ejemplo de lo que ha servido dicho artículo 76 fracción V es lo que el Profesor MECHAM, por su parte escribió que :

“Un grave abuso de la facultad del Senado fue la remoción de 1935, de los Gobernadores Callistas de Sonora, Sinaloa, Guanajuato y Durango. Después del rompimiento entre Cárdenas y Calles, el primero logró deshacerse de los Gobernadores Pro -Calles, ordenando al Senado que declarara desaparecidos los Poderes a causa de actividades sediciosas.”

Así el Senado ha tenido manos libres para realizar dicha declaración de desaparición de Poderes, generalmente quien la solicitó fue el Secretario de Gobernación. A veces, esas declaraciones han sido hechas en bloque, como en las situaciones que se presentaron para remover a los Gobernadores Carransistas y a los que apoyaron a de la Huerta.

Así tenemos que existen dos posiciones adoptadas por las Constituciones de los Estados cuando se aplica el artículo 76 Constitucional. En gran número de ellas solo indica la manera de cómo se han de solucionar las audiencias definitivas del Gobernador, y son unas cuantas las Constituciones que indican el procedimiento a seguir cuando se ha aplicado la fracción V del artículo 76 Constitucional, con el propósito de reestablecer los Poderes Estatales que fueron declarados desaparecidos, de igual manera las Constituciones Locales establecen los requisitos que deben de tener los individuos que sean nombrados Gobernadores.

Cabe mencionar el criterio sustentado por el Maestro Miguel Lanz Durent en su obra de Derecho Constitucional Mexicano que ya hemos citado, y que sustentan tres soluciones desde el punto de vista personal para garantizar a los Estados su libertad dentro del marco Constitucional.

Cita en primer lugar que los Estados amparándose en la fracción que se comenta, que ordena que la facultad concebida al Senado solo procederá si en las Constituciones locales no se regula el caso, por lo que indica que debe de reglamentarse con precisión los casos en que se considera que uno o varios o todos los poderes cesen de funcionar, así como los medios para substituirlos individual o colectivamente, para que nunca deje de existir el orden constitucional..

En este hecho que anteriormente se suscribe encontramos que el maestro Lanz Durent menciona " cuando uno o varios o todos los Poderes cesen de funcionar", cabe repetir lo que ya se señaló anteriormente en el presente trabajo en el sentido de que se incurrió cuando se regulo por primera vez la desaparición de Poderes y que señalaba que procedía dicha declaración "cuando desaparecidos los Poderes Ejecutivos y Legislativo", situación que se corrige al expresar "Cuando hayan desaparecidos todos los Poderes Constitucionales ", por lo que mencionamos que la expresión que utiliza el maestro Lanz Durent no es la correcta ya que las Constituciones locales deben de regular dicha situación cuando hayan desaparecido todos los poderes y no solo uno o varios, por lo que se substancia el problema al contemplarlo las Constituciones locales y evitar la intrusión del Gobierno Federal.

En segundo lugar comenta que puede reglamentarse debidamente la desaparición de poderes a través de una ley orgánica que prevea la reglamentación y tramitación de las controversias que se

susciten entre la federación y uno o mas Estados, de los cuales debe conocer en primera instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 Constitucional

Considero en lo personal que se trata de una excelente proposición para que la Suprema Corte de la Nación intervenga cuando llegado el caso la Cámara de Senadores declare cuando han desaparecido los poderes constitucionales de una entidad federativa.

Pero nos encontramos que la suprema corte de justicia nunca ha intervenido cuando se trata de la desaparición de poderes, ya que nunca ha interpretado criterio ni interpretación alguna y ha enmudecido ante las arbitrarias aplicaciones del artículo y fracción que se estudia en el presente trabajo.

En gran numero de veces se ha promovido el juicio de amparo por los titulares de los Poderes desaparecidos y la Corte se ha declarado incompetente, con fundamento de que se trata de cuestiones políticas y no jurídicas.

Independientemente de la anterior tesis seria adecuado en un país presidencialista por excelencia como el nuestro, que un órgano jurisdiccional como es la Suprema Corte de Justicia interviniera y declarase con fundamento en el derecho sobre la desaparición o no de los poderes de un Estado Federativo.

El maestro Lanz Durent señala que se encuentra en poder del presidente de la república al ser requerido por el senado para presentar la terna relativa para nombrar gobernador provisional, cuando en un momento dado y dadas las circunstancias y considerando que ha llegado el momento de

declarar que han desaparecido los poderes en una situación extra legal y contraviniendo los preceptos de la Constitución Federal entonces el presidente debe negarse a proponer la terna por considerar que se están realizando actos arbitrarios y desapegados a derecho.

Consideramos que esta última solución que plantea el maestro Lanz Durent, para que los estados locales no se vean invadidos en el ámbito de su competencia por el Gobierno Federal, es un tanto utópica, toda vez que la experiencia histórica nos ha demostrado que ha sido precisamente el ejecutivo federal quien ha solicitado directamente al Senado que declare la desaparición de poderes en un estado local por el hecho de que ha existido indisciplina por parte del ejecutivo local para cumplir con determinada situación, o por existir enfrentamientos jurídicos con esta o incluso enfrentamientos ideológicos, identificados en los diversos poderes sexenales o por el hecho de que se ha establecido una norma de derecho, estricta y/o jurídica o política, distinta a las preceptuadas por las normas Constitucionales Federales o por un sinnúmero de situaciones en las que el Gobierno Federal considera que se ha violado la normatividad constitucional sean en este caso, según la apreciación del propio Gobierno Federal, violatorios o por el hecho de que el centralismo tan arraigado de nuestro sistema no este de acuerdo con la política fijada por el jefe del ejecutivo local.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

5.4 CASOS EN QUE PROCEDE LA DESAPARICION DE PODERES

Este tema que se ha tratado en el presente trabajo de investigación ciertamente un tanto controversial por el hecho de los problemas a los que se han enfrentado los poderes federales, tanto como los locales para poder distinguir en que casos puede proceder una desaparición de poderes y en cuales no. Así entonces desde años se han venido enfrentando estas controversias, desde la sesión del 16 de diciembre de 1938, hubo un intento de reglamentar estas situaciones par establecer claramente cuando se podía suscitar esta desaparición y cuando se podía prescindir de esta: en la sesión antes mencionada había una ponencia de los senadores Wilfrido C. Cruz y Niceforo Guerrero.

Dicho proyecto adoptaba cuatro supuestos con la intervención del Gobierno Federal :

- a). Cuando no se encontraran constituidos o estuvieran desintegrados, de manera que no pudiera funcionar el régimen constitucional de la Entidad.
- b). Cuando las personas que integraban los poderes constitucionales hubieran abandonado el territorio de la entidad de su jurisdicción, salvo en los casos de fuerza mayor o por motivos justificados.
- c). Por rebelión o sustracción al régimen federal, pretextando la reasunción de su soberanía
- d). Por adoptar para su regimen interior formas de gobierno o bases de organización politico-administrativas distintas de las fijadas por los articulos 40 y 115 de la Constitucion General de la Republica.

Estos puntos anteriores fueron el proyecto que se fijo para reglamentar la desaparicion de poderes, asi entonces existio el proyecto de reglamento para que el congreso expidiera a ley respectiva para regular la desaparicion de poderes, pero esto solo quedo en eso, en un mero proyecto: hasta llegar la fecha en que esto se hizo realidad i hubo una verdadera reglamnetacion delas situacines en que se podia declarar la desaparicion de poderes en una entidad federativa.

Con fecha 29 de Diciembre de 1978 se publico en diario oficial de la federacion la ley reglamentaria de la fraccion V del articulo 76 Constitucional, en cuyo ordenamiento se señalan las causas que configuran la desaparicion de poderes de un Estado.

Dichas causas se encuadran dentro de la hipotesis generales que hemos mencionado y consisten en lo siguiente :

“Articulo segundo se configura la desaparicion de poderes de un Estado unicamente en los casos de que los titulares de los poderes constitucionales :

- I.- Quebrantaren los principios del regimen federal.
- II.- Abandonen el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor.
- III.- Estuvieren imposibilitados fisicamente par ael ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos o con motivos de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden juridico).
- IV.- Prorrogaren su permanencia en sus cargos despues de fenecido el periodo para el que fueron electos o nombrados y nose hubicren celebrado selecciones para elegir a los r nuevos titulares.

V.- Promoverán o adoptarán forma de gobierno o base de organización política distinta de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución General de la República”.

El ordenamiento reglamentario mencionado contiene importantes disposiciones sobre la legitimación para pedir al senado el nombramiento de un Gobernador provisional en cualquier situación de desaparición de poderes, incumbiendo el derecho petitorio o de solicitar a los Senadores, Diputados Federales o a los Ciudadanos de la Entidad de que se trate, tal como lo refiere el artículo 3ro. De la ley reglamentaria respectiva que a la letra dice:

“Artículo 3ro. : La petición para que el Senado conosca de las Causas a que se refiere el artículo anterior, podrá ser formulada por Senadores, Diputados Federales, o por Ciudadanos de la Entidad. Recibida la petición, si el Senado lo estima procedente, la turnara a la Comisión correspondiente para que formule dictamen. La resolución en su caso, se producirá dentro de los 5 días siguientes al recibo de la petición”. En cuanto al procedimiento para designar al Gobernador sustituto, la ley reglamentaria multicitada señala el procedimiento que se tiene que llevar a cabo para efectuar dicha designación.

También vale mencionar algunas causas para que proceda la desaparición de poderes que no señala la ley reglamentaria respectiva pero llegado el momento son causas que ahí pudieran desaparecer estos poderes las cuales son por ejemplo: Una revolución intestina en un Estado, una invasión extranjera, así como otra cualquier causa puede hacer que desaparezca ahí la legislatura y el gobernador. Antes de la adición constitucional que estudiamos no había solución legal posible para un caso de esta naturaleza, y la fuerza de la necesidad hizo que algunas veces se declarase en estado de sitio el estado en que la acefalía o la anarquía se habían bloqueado o rebelado.

La reforma vino a llenar este vacío, y desde entonces se puede observar que casi han desaparecido los disturbios locales que antes con frecuencia turbaban a las entidades federativas. En las pocas veces que ellas han surgido, el senado, obrando con prudencia, y solo en extremo caso de una afección, ha hecho la declaración correspondiente; y un gobernador provisional, auxiliado por el poder central ha establecido el régimen constitucional.

CONCLUSIONES.

- 1.- El presente trabajo contempla una serie de acontecimientos en cuanto a los debates en una entidad federativa, una de las conclusiones y en este caso la primera del presente trabajo es que la ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 Constitucional se debió haber expedido evitar que se hubiera tomado esa medida tan severa en múltiples ocasiones y en las diversas entidades en las cuales se llevo a cabo.
- 2.- El dispositivo constitucional en estudio se empleo a la empleada por razones políticas, en contra de gobernadores no gratos designados por otro presidente; así entonces se le otorga al Senado esta facultad por no hacerlo al Presidente y así arrojar esa responsabilidad al poder legislativo a una parte de este.
- 3.- En base a lo estudiado y estipulado en el presente trabajo, en cuanto a las ocasiones en que se dieron estos acontecimientos de la desaparición de Poderes y lo mas importante en que años se dieron estos, y así entonces concluir que todas las desapariciones de poderes en una entidad federativa fueron inconstitucionales, pues al no existir la ley que debía reglamentar la Fracción, esta no podía aplicarse. Esta interpretación es la que mas se apega al sentido de nuestra ley fundamental.
- 4.- Uno de nuestros objetivo principales en nuestro cuadro de objetivos fue el de aclarar sobre la facultad del Senado de declarar cuando han desaparecido los poderes o la confusión que se suscita en cuanto a algunos doctrinarios en cuanto a que la facultad es otra, así en el contenido del trabajo podemos ver que la doctrina mexicana ha estado de acuerdo que es una facultad netamente declarativa, esto es, que los poderes de una entidad federativa desaparecen y luego el senado

constata esa situación y declara que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional por que han desaparecido todos los poderes de ese estado, pero hay que aclarar que el senado no tiene la facultad de hacer desaparecer a los poderes. La Constitución solo le otorga al Senado una facultad declarativa. Imaginémos si no fuera así, los poderes de las entidades federativas estarían subordinadas a la merced y buena voluntad o simplemente al libre albedrío del Senado).

5.- Otra de nuestras conclusiones es en cuanto a la aclaración de que esta facultad declarativa solo la tiene el senado, ya en el contenido del presente trabajo tratamos de explicar quienes pueden solicitar que el senado realice esta declaratoria, pero se debe aclarar que la comisión permanente no puede declarar que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional por que han desaparecido todos los poderes en una entidad federativa. Como se dijo esta es una facultad exclusiva del Senado y nadie mas la puede ejercitar. Existe una Costumbre inconstitucional que ocurrirá al haberse la comisión permanente atribuirse esa facultad, violentándose así el claro y preciso sentido gramatical de la fracción V.

6.- Otra mas de nuestras conclusiones que es importante asentar en este apartado es que en ningún caso podrá ocupar el puesto de gobernador provisional ninguna de las personas que formaron parte de los poderes desaparecidos en el momento de la declaratoria.

Lo anterior es importante en cuanto al hecho de que varias constituciones locales señalan que entraran a ocupar el cargo de gobernador provisional exactamente uno de los titulares de los poderes desaparecidos. Tal vez aquí encontramos una vez mas la aclaración de que los gobiernos locales no son soberanos toda vez que la ley reglamentaria dispone lo primero y esta por encima de las constituciones locales.

7.- La ley reglamentaria debido de haber contenido un artículo en el que se reiterara que si las constituciones locales proveen como se nombra al gobernador provisional en el caso de la fracción V del artículo 76 constitucional, esa designación se realizara conforme lo marca la ley fundamental. Un artículo de esta naturaleza se justificaba debido a la mala redacción de la citada Fracción V en este aspecto.

8.- Una conclusión mas es en lo que respecta a las Constituciones locales y esta deberían reglamentar punto por punto sobre un evento de esta magnitud y en la ley reglamentaria hacer la anotación de que se deberá estar a lo que las Constituciones locales reglamenten y estipulen. es decir, que de estas partiera la intervención hacia la federación y no como sucede que es totalmente lo contrario, esto es, la federación en base a un precepto constitucional restringe la libertad de regular este hecho a las entidades federativas.

9.- Otra mas de nuestras conclusiones es en cuanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha permanecido enmudecida ante este acontecimiento que es la Desaparición de los poderes argumentando que es una cuestión política y no jurídica, respecto a esto es de considerar el punto de Vista de la Suprema Corte pero también es importante mencionar que si debería tener injerencia en un hecho de esta magnitud y así tener otro órgano que pudiera intervenir o contrarrestar esta facultad del Senado, así la corte podía solicitar se presentasen los puntos sobre los cuales versare la Desaparición de los poderes y ella emitiera una opinión al respecto y tendríamos una base no solo política se no también estrictamente jurídica cuando sucediera la Desaparición de Poderes en una Entidad Federativa.

10.- En lo que se refiere a la intervención del Ejecutivo, siendo mas claros del Presidente de la Republica la conclusión en cuanto a nombrar Gobernador Provisional concluimos que al nombrar la Terna al Senado para elegir Gobernador se esta cayendo en el exagerado Presidencialismo del que hemos sufrido tanto al paso de los tiempos. la opinión es que debería ser al revés, es decir. el Senado haciendo un Estudio minucioso de los hombres que podrían ocupar dichos cargos, terminado este estudio pedir opinión al Presidente y así elegir a la Persona Idónea para sustituir al Gobernador destituido.

BIBLIOGRAFIA.

- Burgoa Ignacio .- Derecho Constitucional Mexicano
Editorial Porrua, 1989.- pag. 643
- Carpizo Jorge.- El Presidencialismo Mexicano.- Siglo XXI
Editores, S.A. México, 1989.- pag 198
- El Sistema Federal Mexicano.- Editorial
U.N.A.M.- México, 1982.- pag. 509 y 510
- Lanz Durent Miguel.- Derecho Constitucional Mexicano
Cia. Editorial Continental S.A.
México, D.F. 1978.- pag. 169
- López Moreno Javier.- La Reforma Política en México.- Ediciones del
Centro de Documentación Política, A.C. México, 1989.- pag.27.
- Martínez Báez Antonio.- “El federalismo Mexicano y la Desaparición de Podres de los
Estados”, en el pensamiento Jurídico de México en el Derecho
Constitucional .- Editorial Porrua, S.A. .- 1971.- pag. 46.
- Tena Ramírez Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano

Editorial Porrúa, S.A.- México 1985.- pags.451 y 452

HEMEROGRAFIA.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 119 ed. México. Porrúa 1999, 147pp.

